

Appel à proposition de recherche complémentaire

Programme D2RT 2005

« Politiques territoriales et développement durable »



LISST-Cieu (UMR 5193) / MTE (FRE 3027) / GESTER (EA 3766)

« *La petite fabrique locale du développement urbain durable.*

***De la construction programmatique à la mise en œuvre de projets labellisés,
une comparaison Nord-Sud des enjeux de la mobilisation dans quatre
métropoles : Berlin, Dakar, Marrakech et Toulouse »***

RAPPORT FINAL

Juin 2008

Subvention

A05-10SU-05000311

Affaire suivie par Evelyne LEMERCIER

Plan urbanisme Construction Architecture

Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement Durable et de la Mer

Ministère du Logement et de la Ville

Mise à jour de l'équipe de recherche

Responsable scientifique

Alice ROUYER

Maître de conférences

Centre interdisciplinaire de recherches urbaines et sociologiques (LISST-Cieu, UMR 5193)

Université de Toulouse II – Le Mirail

Maison de la Recherche

5, Allées Antonio Machado

F-31058 Toulouse cedex 9

Téléphone : 05 61 50 42 72

Fax : 05 61 50 49 61

Courriel : rouyer@univ-tlse2.fr

Composition de l'équipe de recherche

Chercheurs impliqués sur les quatre sites du projet

ABDOUL Mohamadou	ENDA Tiers-Monde, Dakar, Sénégal Docteur en Histoire
BERRY-CHIKHAOUI Isabelle	MTE MC de géographie, Université de Montpellier III
ESCAFFRE Fabrice	LISST-CIEU Docteur en géographie, Chargé de cours en géographie, Université de Toulouse II
GUIBBERT Jean-Jacques	LISST-CIEU Chercheur, géographe, Université de Toulouse II
HAOUES-JOUVE Sinda	LISST-Cieu MC de géographie, Université de Montpellier III
JANATI-IDRISSI Mohamed	GESTER (chercheur associé)/Centre Jacques Berque MC de géographie, Ecole normale supérieure de Fès
MOSOVICH-PONT- LEZICA Diana	LISST-CIEU (chercheuse associée) Sociologue, Enseignante Université de Pau, Pays de l'Adour
ROUYER Alice	LISST –CIEU MC de géographie Université de Toulouse II
SIBERTIN Marianne	LISST-Cieu MC en géographie, Université de Toulouse II

Personnes ressources et partenaires étrangers

BAUTES Nicolas	SEDET/CIRUS-CIEU (chercheur associé) Docteur en géographie, Post-doctorant à l'université fédérale de Rio de Janeiro
CABRAL MARQUES GOMES Maria de Fatima	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, laboratoire « Favela e Cidadania » sociologue, Professeure à l'Escola de Serviço Social de l'Université fédérale de Rio de Janeiro
REGINENSI Caterine	LISST-CIEU (chercheuse associée)/GRECO MC, anthropologue, Ecole d'Architecture de Toulouse
SOARES GONCALVES Rafael	SEDET Doctorant, allocataire moniteur d'Histoire, Université de Paris VII
AMEUR Mohammed	Secrétaire général du Ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Eau et de l'Environnement au Maroc, Directeur National du programme Agenda 21 au Maroc, géographe et chercheur associé à GESTER
DIENG, Mamadou	Géographe, Assistant technique Agenda 21 Local de Guediawaye

Etudiants et doctorants ayant contribué au projet

VINCHENT Claire	Master 1 Aménagement et développement territorial, UTM, stage Guediawaye mars-juin 2007
LEVENEZ Sabrina	Master 2 Habitat et politiques d'aménagement, UTM, stage Dakar avril-juin 2007
KANE Ibrahima Matty	Master 1 Ingénierie territoriale : les territoires de l'urbain, Montpellier III, stage Dakar avril-juin 2007
DIOUF Mamadou,	DESS Décentralisation et Développement Territorial, ENEA, Dakar, mémoire 2007.
DIAKHATE M.A.	DESS Décentralisation et Développement Territorial ENEA, Dakar, mémoire 2007.

SOMMAIRE

1. LA PETITE FABRIQUE DE LA « PETITE FABRIQUE » : DESSEINS ET RESULTATS	p. 1
1.1 CADRE, OBJECTIFS ET METHODOLOGIE DE LA RECHERCHE	p. 2
1.1.1. PETITE FABRIQUE DE LA « PETITE FABRIQUE » OU GENESE D'UNE PROBLEMATIQUE	p. 2
1.1.1.1. UN PROJET ET UNE CONVICTION D'EQUIPE(S)	p. 2
1.1.1.2. LA TENSION ENTRE LOCAL ET GLOBAL DANS L'INTERPRETATION SITUEE DU DEVELOPPEMENT URBAIN DURABLE	p. 3
1.1.1.3. DEPASSER LES OPPOSITIONS NORD-SUD DANS LA COMPREHENSION DES MOBILISATIONS LOCALES ET DES PRIORITES MISES EN EXERGUE	p. 6
1.1.1.4. EVALUER LA PERFORMATIVITE DES OBJECTIFS AFFICHES : CERNER LES CONDITIONS EFFECTIVES DE REALISATION DE PROJETS CIBLES	p. 8
1.1.1.5. JUSTIFICATION, MOBILISATION DE L'EXPERTISE ET PROCEDURES PARTICIPATIVES AU NORD ET AU SUD	p. 8
1.1.2. ECLAIRCIR ET COMPARER « LES PETITES FABRIQUES LOCALES DU DEVELOPPEMENT URBAIN DURABLE » : QUELLE DEMARCHE DE RECHERCHE, QUEL CADRE D'ANALYSE ?	p. 10
1.1.2.1 L'AGENDA 21 LOCAL COMME SYSTEME DYNAMIQUE D'INTERACTIONS	p. 10
1.1.2.2. L'AGENDA 21 LOCAL COMME ARENE PUBLIQUE	p. 13
1.1.2.3. QUESTIONS ET HYPOTHESES QUI TRAVERSENT NOTRE DEMARCHE	p. 16
1.1.2.3.1. L'agenda 21 local, instrument ou opportunité d'action opérationnelle ?	p. 16
1.1.2.3.2. Le citoyen, le politicien, le praticien et l'expert	p. 16
1.1.3 LA RECHERCHE COMME EPREUVE DE REALITE	p. 18
1.1.3.1. QUI EMBRASSE TROP MAL ETREINT	p. 18
1.1.3.2. QUAND LE TERRAIN SE FAIT LOINTAIN	p. 19
1.1.3.3. L'ECHEC DU SEMINAIRE DE MARRAKECH	p. 19
1.1.3.4. OUVRIR LA VOIE A UNE VALORISATION DES MATERIAUX EMPIRIQUES...	p. 20

1.2. PREMIERS ELEMENTS D'ANALYSE	p. 21
1.2.1. LES AGENDAS, DES PROCESSUS DYNAMIQUES A COMPRENDRE COMME DES SYSTEMES EVOLUTIFS	p. 22
1.2.1.1. SYSTEMOGENESE ET AMORCE DES PROCESSUS	p. 22
1.2.1.2. LEADERSHIPS, PORTAGE ET CONFIGURATION D'ACTEURS	p. 22
1.2.1.3 EPREUVES ET DYNAMISATION DES SYSTEMES D'ACTEURS	p. 23
1.2.2. INSTRUMENTS, PROCEDURES, EXPERTISE ET PARTICIPATION	p. 24
1.2.2.1. LA PETITE FABRIQUE DES INSTRUMENTS	p. 25
1.2.2.2. EXPERTS ET EXPERTISE	p. 27
1.2.2.3. DEMOCRATIE LOCALE ET PARTICIPATION	p. 28
1.2.3. CONCLUSION	p. 30
1.3 BIBLIOGRAPHIE	p. 31
2. LA PETITE FABRIQUE DU DEVELOPPEMENT DURABLE A BERLIN	p. 33
2.1. BERLIN A L'HEURE DU DEVELOPPEMENT URBAIN DURABLE	p. 34
2.1.1. BERLIN, WELTSTADT DESENCHANTEE	p. 34
2.1.2. AGENDA 21 ET DEVELOPPEMENT DURABLE EN ALLEMAGNE	p. 43
2.2. GENESE DES DISPOSITIFS BERLINOIS, ANALYSE SYSTEMIQUE, CONFIGURATION D'ACTEURS	p. 45
2.2.1- L'AGENDA 21 A BERLIN, UNE AFFAIRE D'EXPERTS ?	p. 46
2.2.1.1- LA PHASE EXPLORATOIRE (1992-1997)	p. 46
2.2.1.1.1. La société civile à l'œuvre	p. 46
2.2.1.1.2. Polyphonie municipale	p. 47

2.2.1.2.- LA PHASE D'INSTITUTIONNALISATION DU DISPOSITIF (1997-2004)	p. 51
2.2.1.2.1. L'implication du Parlement	p. 51
2.2.1.2.2. Le « nouveau » forum de l'agenda ou Agendaforum	p. 53
2.2.1.2.3. Les autres lieux de la Fabrique berlinoise	p. 53
2.2.1.3. PHASE DE DECLIN ET DE VALIDATION POLITIQUE (2004-2006)	p. 55
2.2.1.3.1. Les malheurs de l'Agenda 21 au Parlement	p. 55
2.2.1.3.2. La fin de l'Agenda forum, le retour de Berlin 21	p. 56
2.2.2. - L'EXPERIMENTATION DE L'AGENDA 21 A BERLIN-KÖPENICK : UN ENJEU DE REAPPROPRIATION DU JEU DEMOCRATIQUE A L'ECHELLE D'UN ARRONDISSEMENT DE BERLIN-EST	p. 59
2.2.2.1. - GENEALOGIE D'UNE DYNAMIQUE LOCALE	p. 59
2.2.2.2.- UNE EXPERIMENTATION SOUCIEUSE DE FAISABILITE ET D'ORGANISATION	p. 61
2.2.2.3. UN AGENDA 21, POUR QUOI FAIRE ?	p. 64
2.3. LE « DEVELOPPEMENT DURABLE » AU FILTRE CHANGEANT DES AGENDAS	p. 66
2.3.1. ESPACE VIRTUEL ET CHAMBRE D'ECHOS DES AGENDAS 21 : LES ACTEURS DE L'AGENDA PRIS DANS LA TOILE	p. 67
2.3.1.1. NEWSLETTERS ET JOURNAUX ELECTRONIQUES	p. 68
2.3.1.2. LA PUBLICISATION DE DOCUMENTS DE REFERENCE ET DE RESSOURCES SAVANTES	p. 69
2.3.1.3. ECHOS DE CAMPAGNES ET...CHAMBRE D'ECHOS	p. 70
2.3.2. LES GRANDS DOCUMENTS DISCURSIFS : PROGRAMMES ET REFERENTIELS D'ACTION DES A21 BERLINOIS	p. 73
2.3.2.1. LA PHASE EXPLORATOIRE : « BERLIN 21 »	p. 73
2.3.2.2. « L'AGENDA 21 POUR BERLIN », MEA CULPA DU SENAT DE BERLIN	p. 77
2.3.2.3. « ZUKUNFTFÄHIGES BERLIN » ; « BERLIN DURABLE » : DOCUMENT FONDATEUR DU PROCESSUS DE L'AGENDA 21 DE BERLIN	p. 79
2.3.2.3.1. Une expérience inscrite dans le prolongement d'un ensemble d'initiatives à l'échelle mondiale, européenne et fédérale	p. 79

2.3.2.3.2. Définir un champ d'interprétation du développement durable	p. 80
2.3.2.3.3. « Berlin durable » : objectifs généraux préalables et principes (généraux) de mise en œuvre	p. 82
2.3.2.3.4. Un bilan mitigé de la politique du Senat et des arrondissements en matière de développement durable	p. 84
2.3.2.3.5. Vers une économie durable ?	p. 87
2.3.2.3.6. Question sociale et développement durable	p. 89
2.3.2.3.7. Aménagement, urbanisme et transports durable	p. 91
2.3.2.3.8. Berlin face aux enjeux de la coopération décentralisée	p. 93
2.3.2.3.9. Les défis de l'Agenda	p. 95
2.3.2.3.10. L'Agenda : outils et organisation	p. 98
2.3.2.4. CONTROVERSES AUTOUR DES PROPOSITIONS DE PLAN D'ACTION DE L'AGENDA-FORUM OU LA CHRONIQUE D'UNE FIN ANNONCEE	p. 106
2.3.2.4.1. Transports et mobilité	p. 109
2.3.2.4.2. Berlin dans la Marche de Brandebourg	p. 110
2.3.2.4.3. La ville sociale	p. 112
2.3.2.4.4. La participation	p. 114
2.3.2.4.5. L'avenir du travail	p. 116
2.3.2.4.6. Vers la société de l'information	p. 119
2.3.2.4.7. Formation	p. 121
2.3.2.4.8. « Un seul Monde »	p. 122
2.3.2.4.9. Lutte contre le réchauffement climatique	p. 124
2.3.2.4.10. Parité homme-femme	p. 125
2.3.2.5. L'AGENDA PARLEMENTAIRE 2006 OU LE GRAND RETOUR DES ELUS	p. 127
2.3.2.5.1. Créer une vie sociale de qualité dans la ville	p. 129
2.3.2.5.2. Engagement et participation	p. 129
2.3.2.5.3. Transport/Mobilité	p. 131

2.3.2.5.4. Berlin dans la Marche de Brandebourg	p. 132
2.3.2.5.5. Energie et lutte contre le réchauffement climatique	p. 133
2.3.2.5.6. Economies et travail	p. 134
2.3.2.5.7. Formation pour le futur	p. 136
2.3.2.6. D'UN REFERENTIEL D'ACTION A L'AUTRE	p. 136
2.3.2.7. L'AGENDA LOCAL KÖPENICK-TREPTOW	p. 138
2.3.3. LA PETITE FABRIQUE DES AGENDAS : DES MACHINES ET DES HOMMES	p. 143
2.3.3.1. LA PETITE FABRIQUE DES ESPACES DIALOGIQUES	p. 143
2.3.3.1.1. La participation d'Agenda-Argentur	p. 145
2.3.3.1.2. La participation de Büro-Blau	p. 146
2.3.3.2. DES MOTS ET DES MOTIFS	p. 149
2.3.3.3. DES PASSEURS DE MURS	p. 157
2.3.3.3.1. Klaus Waslawik, missionnaire œcuménique de l'agenda 21	p. 157
2.3.3.3.2. Stéphan Richter, responsable associatif omniprésent de la Grüne Liga	p. 159
2.3.3.3.3. Pr Dr. Holger Rogall, scientifique et homme politique	p. 160
2.3.4. CONCLUSION : LES AGENDA 21, UN SI PETIT MONDE POUR PENSER GLOBAL ?	p. 161
2.4. PERSONNES INTERROGÉES	p. 162
2.4.1. AGENDA DE BERLIN	p. 162
2.4.2. AGENDA DE KÖPENICK	p. 162
2.4.3. AUTRE (ENERGIES RENOUVELABLES)	p. 162
2.5. BIBLIOGRAPHIE	p. 163

3. LA PETITE FABRIQUE DU DEVELOPPEMENT URBAIN DURABLE A MARRAKECH	p. 167
3.1. PRELIMINAIRES	p. 168
3.1.1. L'EMERGENCE DE LA REFERENCE AU DEVELOPPEMENT DURABLE SUR LA SCENE PUBLIQUE MAROCAINE	p. 169
3.1.1.1. UN CONTEXTE NATIONAL FAVORABLE	p. 169
3.1.1.2. LE PROGRAMME NATIONAL DES AGENDA 21 LOCAUX AU MAROC	p. 172
3.1.1.3 POURQUOI MARRAKECH?	p. 173
3.2. SYSTEMOGENESE DE L'AGENDA 21 LOCAL DE MARRAKECH	p. 176
3.2.1. LE « PROFIL ENVIRONNEMENTAL »	p. 178
3.2.2. « PREMIERE CONSULTATION DE VILLE » ET « PACTE URBAIN »	p. 178
3.2.3. DEUXIEME CONSULTATION DE VILLE ET « PLAN D'ACTION »	p. 179
3.3. CONFIGURATION D'ACTEURS, RESSOURCES ET REFERENTIELS D'ACTION	p. 180
3.3.1. DES PORTEURS DE PROJET A L'ARTICULATION DES ECHELLES LOCALE, NATIONALE ET INTERNATIONALE	p. 180
3.3.1.1. LA « CELLULE » LOCALE AGENDA 21	p. 180
3.3.1.2. UNE COLLABORATION FONDEE SUR DES COMPETENCES COMPLEMENTAIRES ET UN PARTAGE DES ROLES	p. 181
3.3.1.3. LE « CHANGEMENT » COMME REFERENTIEL D'ACTION AUX PORTEURS DU PROJET	p. 184
3.3.1.4. LE MINISTERE EN CHARGE DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE	p. 186
3.3.1.5. LES ACTEURS DE LA COOPERATION INTERNATIONALE	p. 189
3.3.2. ESPOIRS ET DESENCHANTEMENT DES ACTEURS ASSOCIATIFS FORTEMENT MOBILISES	p. 194

3.3.3. ELUS, TECHNICIENS MUNICIPAUX ET SERVICES EXTERIEURS DE L'ETAT : DES ACTEURS EN RETRAIT	p. 199
3.4. DE LA DIMENSION PROGRAMMATIQUE A LA DIMENSION OPERATIONNELLE : UN PROCESSUS EN PANNE	p. 202
3.4.1. L'IMPOSSIBLE APPROPRIATION DE L'AGENDA 21 PAR LA MUNICIPALITE	p. 202
3.4.1.1. INSTITUTIONNALISATION OU SIMPLE DOMICILIATION : QUEL ANCRAGE LOCAL POUR L'AGENDA 21 ?	p. 202
3.4.1.2. CECI ETANT, COMPTE TENU DE CETTE ISSUE, QUELLES ALTERNATIVES Y AVAIT-IL A LA DOMICILIATION ?	p. 206
3.4.2. LA BOITE DE PANDORE DES « PROJETS A VALEUR DEMONSTRATIVE »	p. 207
3.5. LA PARTICIPATION : UNE FIN EN SOI ?	p. 209
3.5.1. LA PREMIERE CONSULTATION DE VILLE : UN MOMENT FONDATEUR POUR LA PARTICIPATION	p. 209
3.5.1.1. L'ORGANISATION DE CE PREMIER EXERCICE DE PARTICIPATION S'ANNONÇAIT DELICATE	p. 209
3.5.1.2. ORIGINE DES THEMES QUI ONT FONDE L'ORGANISATION DE LA PARTICIPATION	p. 211
3.5.1.3. LA PARTICIPATION DANS LE CADRE DES ATELIERS DE TRAVAIL	p. 213
3.5.2. LA DEUXIEME CONSULTATION OU L'ART DE DESAMORCER LES OPPOSITIONS	p. 216
3.6. L'EXPERTISE : TATONNEMENTS, APPRENTISSAGES ET CIRCULATIONS	p. 219
3.6.1. VIVIER LOCAL D'EXPERTISE	p. 219
3.6.2. APPEL A UNE EXPERTISE EXTERNE	p. 220
3.6.3. L'AGENDA 21 COMME CONSTRUCTION D'EXPERTISE	p. 221
3.6.4. CIRCULATIONS ET CONSTRUCTIONS DE L'EXPERTISE	p. 222

4. LA PETITE FABRIQUE DU DEVELOPPEMENT URBAIN DURABLE A TOULOUSE	p. 227
4.1. L'AGENDA 21 LOCAL DE TOULOUSE	p. 228
4.1.1. LE CONTEXTE	p. 228
4.1.1.1. LE DECOR : UNE VILLE ETALEE, EN CROISSANCE DEMOGRAPHIQUE ET ECONOMIQUE CONTINUE	p. 228
4.1.1.2. L'EMERGENCE DE LA REFERENCE AU DEVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'AGENDA 21 LOCAL	p. 230
4.1.1.2.1. Les grandes dates européennes	p. 231
4.1.1.2.2. L'émergence des enjeux de développement durable en France	p. 231
4.1.1.2.3. Arrivée du développement durable dans les politiques locales	p. 233
4.1.1.3. DE L'INTEGRATION DE L'A21L TOULOUSAIN A L'EMERGENCE DU DEVELOPPEMENT DURABLE : SYNTHESE DIACHRONIQUE ET MULTISCALEIRE	p. 234
4.2. ANALYSE SYSTEMIQUE	p. 239
4.2.1. L'OBJET AGENDA 21 LOCAL DE TOULOUSE	p. 239
4.2.1.1. LES PHASES ET LES GRANDES ORIENTATIONS DE L'A21L	p. 239
4.2.1.1.1. Phase programmatique des A21l	p. 240
4.2.1.1.2. La phase opérationnelle	p. 242
4.2.1.2. L'A21L DANS L'ACTION LOCAL	p. 242
4.2.1.2.1. Logiques de situations, logiques d'opportunités	p. 242
4.2.1.2.2. Premiers éléments de synthèse	p. 244
4.2.1.3. QUEL(S) REFERENT(S) TERRITORIAUX POUR LES A21L ?	p. 245
4.2.2. CONFIGURATION ET JEUX D'ACTEURS	p. 247
4.2.2.1. LES ACTEURS DE LA SCENE LOCALE	p. 247
4.2.2.1.1. Un dispositif municipal de mission	p. 247
4.2.2.1.2. La convocation des citoyens : un faible niveau de participation	p. 249

4.2.2.1.3. L'expertise extérieure : un rôle de second plan rapidement écarté	p. 250
4.2.2.2. RESSOURCES ET REFERENTIELS MOBILISES PAR LES ACTEURS CLES DE L'A21L	p. 251
4.3. ANALYSE DES ITINERAIRES DES PERSONNES RESSOURCES	p. 254
4.3.1. LES ELUS	p. 254
4.3.2. LES CITOYENS ACTIFS	p. 257
4.3.3. LES EXPERTS ET TECHNICIENS	p. 258
4.4. CIBLE ET OPERATIONNALISATION	p. 261
4.4.1. L'ANALYSE DU PLAN D' ACTIONS	p. 261
4.4.1.1. LES PROPOSITIONS REFUSEES ET NON RETENUES	p. 262
4.4.1.2. LES PROPOSITIONS RENVOYANT A DES ACTIONS CONSIDEREES COMME DEJA FAITES OU ACHEVEES	p. 262
4.4.2. ANALYSE DE LA CIBLE CHOISIE ET SA PLACE DANS LES DOCUMENTS : LES DEPLACEMENTS ALTERNATIFS	p. 266
4.4.3. SIGLES UTILISES	p. 268
5. LA PETITE FABRIQUE LOCALE DU DEVELOPPEMENT URBAIN DURABLE A GUEDEAWAYE (AGGLOMERATION DE DAKAR, SENEGAL)	p. 269
5.1. LE CONTEXTE	p. 270
5.1.1. NAISSANCE D'UNE AGGLOMERATION	p. 270
5.1.1.1. DAKAR AUJOURD'HUI	p. 271
5.1.1.1.1. Une agglomération hégémonique au niveau national	p. 271
5.1.1.1.2. Une persistance structurelle de la pauvreté	p. 272

5.1.1.1.3. Un environnement menacé	p. 272
5.1.1.1.4. Un Etat en contexte d'ajustement et de décentralisation	p. 273
5.1.1.1.5. Un grand dynamisme des acteurs populaires	p. 273
5.1.1.1.6. Un terrain d'expérimentation pour l'aide internationale	p. 274
5.1.1.1.7. Fièvre immobilière, capitaux étrangers et grands travaux	p. 274
5.1.1.2. DAKAR ET SON DOUBLE	p. 274
5.1.1.2.1. La ville et ses marges	p. 274
5.1.1.2.2. Une introduction à Guédiawaye aujourd'hui	p. 277
5.1.2. CONTEXTE INSTITUTIONNEL ET DECENTRALISATION	p. 280
5.1.2.1. L'ORGANISATION ACTUELLE DE L'AGGLOMERATION DAKAROISE : UN ENCHEVETREMENT DE COMPETENCES ET DE TERRITOIRES	p. 280
5.1.2.2. LA REGULATION DE L'AGGLOMERATION DAKAROISE ENTRE INTERVENTIONNISME D'ETAT ET AUTONOMIE COMMUNALE	p. 283
5.1.2.3. UN CONTEXTE INSTITUTIONNEL ECLATE, UN SYSTEME DE PLANIFICATION TERRITORIALE MULTIPOLAIRE ET MULTI ACTEURS	p. 286
5.1.3. SYSTEMOGENESE DE LA NOTION DE DEVELOPPEMENT DURABLE AU SENEGAL	p. 287
5.1.3.1. UN PROCESSUS QUE L'ON PEUT QUALIFIER DE 'CONSTRUCTION SOCIALE' : LE MICROCOSME ENDA	p. 287
5.1.3.1.1. Un précurseur pour un « autre développement »	p. 287
5.1.3.1.2. Une « bataille des idées » de niveau international	p. 288
5.1.3.1.3. Un terrain d'expérimentation au niveau de l'agglomération dakaroise	p. 290
5.1.3.1.4. La prise de relève par l'IAGU	p. 293
5.1.3.2. UN PROCESSUS QUE L'ON PEUT QUALIFIER D'INJONCTION INSTITUTIONNELLE OU TOUT AU MOINS D'INFLUENCE	p. 294
5.1.3.2.1. Dans la foulée de la conférence de Rio, le Sénégal crée en 1995 la CNDD (Commission Nationale de Développement Durable)	p. 294
5.1.3.2.2. La concrétisation de ce référentiel au niveau urbain s'est faite dans le cadre du Projet des Agenda 21 locaux	p. 294
5.1.3.2.3. Les Agenda 21 locaux: une conditionnalité pour faciliter l'accès aux financements internationaux ?	p. 295

5.1.3.3. QUELS TYPES DE RELATIONS CES DEUX PROCESSUS (DE CONSTRUCTION SOCIALE ET D'INJONCTION) ONT ILS ENTRETENU AU COURS DES ANS ?	p. 296
5.2. LES AGENDA 21 LOCAUX AU SÉNÉGAL ROUAGE D'UN SYSTÈME OU SYSTÈME EN SOI ?	p. 297
5.2.1. LES AGENDA 21 LOCAUX DANS LE SYSTEME DE PLANIFICATION TERRITORIALE AU SENEGAL	p. 297
5.2.1.1. UN EMPILEMENT DE DISPOSITIFS	p. 297
5.2.1.2. LA PLACE DE L'AGENDA 21 LOCAL DANS LES DISPOSITIFS DE PLANIFICATION AU SENEGAL	p. 300
5.2.1.3. TROIS DISPOSITIFS DE PLANIFICATION TERRITORIALE AVEC LESQUELS LES AGENDA 21 LOCAUX DOIVENT COEXISTER : AUDIT URBAIN, PROJET DE VILLE ET PLANS DE DEVELOPPEMENT LOCAL	p. 303
5.2.1.3.1. L'Audit Urbain de la ville de Guediawaye et le Contrat de Ville	p. 304
5.2.1.3.1.1. <i>Les contrats de villes : l'ajustement au niveau municipal</i>	p. 306
5.2.1.3.1.2. <i>Procédure générale des contrats de ville</i>	p. 306
5.2.1.3.1.3. <i>Les catégories d'investissement admissibles</i>	p. 307
5.2.1.3.2. Le Projet de Ville de Guédiawaye : Un cadre de gestion du développement local participatif au niveau de la ville	p. 309
5.2.1.3.2.1. <i>Les bouleversements engendrés par l'alternance politique</i>	p. 312
5.2.1.3.2.2. <i>Un retour du Projet de Ville par le biais des associations</i>	p. 312
5.2.1.3.2.3. <i>Le Projet de ville : un cadre de référence encore actuel</i>	p. 313
5.2.1.3.3. Les Plans Locaux de Développement (PLD) : un dispositif de gouvernance participative au niveau des Communes d'Arrondissement	p. 313
5.2.1.3.3.1. <i>Naissance d'un dispositif</i>	p. 314
5.2.1.3.3.2. <i>CLD (Comités de Développement Locaux) et PLD (Plans Locaux de Développement)</i>	p. 315
5.2.1.3.3.3. <i>Quelles leçons tirer de ce processus ?</i>	p. 316
5.2.1.3.3.4. <i>Le cas des CDL et des PLD de Guédiawaye</i>	p. 317

5.2.2. L'AGENDA 21 LOCAL DE GUEDEAWAYE : LA NORME, LES DISCOURS ET LES PRATIQUES	p. 320
5.2.2.1. LES AGENDA 21 LOCAUX AU SENEGAL DANS LES TEXTES DE LEURS PROMOTEURS	p. 321
5.2.2.2. L'AGENDA 21 LOCAL DE GUEDEAWAYE DANS LA PRATIQUE ET LES DISCOURS DE SES ACTEURS	p. 323
5.2.2.2.1. L'atelier de lancement des Agenda 21 Locaux au Sénégal	p. 324
5.2.2.2.2. Le profil environnemental de la ville de Guediawaye	p. 325
5.2.2.2.3. La consultation de ville et le choix des priorités	p. 329
5.2.2.2.4. La création de groupes de travail et l'élaboration de plans d'action	p. 332
5.2.2.2.4.1. <i>Le groupe de travail Gestion de la bande de filaos du littoral de Guédiawaye</i>	p. 333
5.2.2.2.4.2. <i>Le groupe de travail sur les « inondations dans les quartiers irréguliers »</i>	p. 336
5.2.2.2.5. La formulation et la mise en œuvre de projets de démonstration	p. 339
5.2.2.2.5.1. <i>Le projet de démonstration proposé par le groupe gestion du littoral :</i>	p. 339
5.2.2.2.5.2. <i>Le projet de démonstration proposé par le groupe « Inondations »</i>	p. 341
5.2.2.2.6. L'organisation de la table ronde avec les partenaires	p. 344
5.2.2.2.7. L'institutionnalisation du processus	p. 344
5.2.3. LE JEU D'ACTEURS DU DUD DE L'AGGLOMERATION DAKAROISE	p. 350
5.2.3.1. DESCRIPTION STATIQUE DES ACTEURS DE LA SCENE LOCALE	p. 350
5.2.3.1.1. Les acteurs clés du développement urbain durable dans l'agglomération dakaroise : la nouvelle donne	p. 350
5.2.3.1.2. Les partenaires 'stratégiques' du projet d'Agenda 21 Local sur le papier	p. 352
5.2.3.2. LA DYNAMIQUE DU SYSTEME D'ACTEURS SUR LE TERRAIN DE GUEDEAWAYE : LE JEU DES ACTEURS, TEL QU'IL EST	p. 355
5.2.3.2.1. Les acteurs institutionnels	p. 356
5.2.3.2.2. Les acteurs socio-économiques	p. 362
5.2.3.2.3. Conclusion : Quelques clés de lecture du jeu d'acteurs	p. 369
5.2.3.2.3.1. <i>Un jeu d'acteurs qui évolue selon les étapes du projet</i>	p. 369
5.2.3.2.3.2. <i>« Initiateurs », « appropriateurs » et « bénéficiaires », acteurs visibles, invisibles et régaliens</i>	p. 369

5.3. QUELQUES CLÉS DE LECTURE DE L'AGENDA 21 LOCAL DE GUEDEAWAYE	p. 372
5.3.1. LA PARTICIPATION	p. 372
5.3.1.1. LES LIEUX DE LA PARTICIPATION : COMITES 21, CONSULTATION DE VILLE, GROUPES DE TRAVAIL ET MINI FORUMS	p. 372
5.3.1.2. LA NATURE DE LA PARTICIPATION	p. 381
5.3.2. L'EXPERTISE	p. 383
5.3.2.1. UNE NOTION ELARGIE DE L'EXPERTISE	p. 383
5.3.2.2. DIVERSITE DE L'EXPERTISE : NEUF ITINERAIRES	p. 385
5.3.2.2.1. Un expert « es Agenda 21 Locaux », le chef du programme A21L de l'IAGU (Responsable du Programme Agenda 21 Locaux de l'IAGU)	p. 385
5.3.2.2.2. Un assistant technique alliant compétence et engagement	p. 388
5.3.2.2.3. M. O. N.	p. 389
5.3.2.2.4. De l'expertise sociale à l'engagement politique	p. 391
5.3.2.2.5. De l'expertise privée à l'expertise communautaire	p. 393
5.3.2.2.6. Un expert en restructurations doublé d'un activiste associatif	p. 395
5.3.2.2.7. M. E. H. B. N. Membre du Groupe de travail « Gestion du littoral »	p. 396
5.3.2.2.8. Mme A. N. Membre du Groupe de travail « Gestion du littoral »	p. 398
5.3.2.2.9. De l'engagement associatif à l'expertise « populaire »	p. 399
5.3.2.3. L'EXPERTISE DE L'A21L COMME SYSTEME	p. 401
5.3.2.3.1. Les différents niveaux de l'expertise	p. 403
5.3.2.3.2. Quelques caractéristiques du système d'expertise de l'Agenda 21 de Guédiawaye	p. 404
5.3.2.3.3. La naissance d'un milieu diversifié de l'expertise territoriale	p. 406
5.3.3. OPERATIONNALISATION : LA DIMENSION APPROPRIATION SOCIALE	p. 408
5.3.3.1. LE TRAVAIL D'AMENAGEMENT DU LITTORAL DE L'ADL (ASSOCIATION POUR LE DEVELOPPEMENT DU LITTORAL)	p. 412

5.3.3.2. UNE APPROCHE SOCIALE DU DEVELOPPEMENT DURABLE QUI DOIT EN PREMIER LIEU S'ATTAQUER A LA PAUVRETE : LE CAS DE MEDINA GOUNASS	p. 414
5.3.4. DE LA PERFORMATIVITE A L'UTILITE SOCIALE	p. 416
5.3.4.1. QUELQUES QUESTIONS PREALABLES	p. 416
5.3.4.2. LA PERFORMATIVITE DE L'A21L VUE PAR LES PERSONNES ASSOCIEES AU PROCESSUS PARTICIPATIF DE GUEDEAWAYE	p. 418
5.3.4.3. LA PERFORMATIVITE OCCULTE SOUVENT UNE AUTRE QUESTION : CELLE DE L'UTILITE SOCIALE	p. 419
5.3.4.4. QUELLES PERSPECTIVES POUR L'AGENDA 21 LOCAL DE GUEDEAWAYE ?	p. 420
5.3.5. CONTRIBUTION A UNE REFLEXION TRANSVERSALE : ANCRAGE ET FONCTION DE L'AG21L	p. 421
5.3.5.1. LES DIMENSIONS TERRITORIALES DE L'A21L	p. 421
5.3.5.1.1. Guédiawaye : une somme de Communes d'arrondissement et de quartiers	p. 421
5.3.5.1.2. Guédiawaye : ville moyenne ou fragment d'agglomération ?	p. 422
5.3.5.1.3. La force du local	p. 423
5.3.5.2. LES DIMENSIONS POLITIQUES DE L'AGENDA 21 LOCAL	p. 423
5.3.5.2.1. L'A21L et les aléas de la politique politicienne	p. 423
5.3.5.2.2. L'A21L comme rampe de lancement des leaders politiques émergents au niveau local	p. 424
5.3.5.2.3. L'A21L un instrument au main d'une expertise locale « engagée »	p. 424
5.3.5.3. LA DIMENSION FINANCIERE DE L'AGENDA 21 LOCAL	p. 425
5.3.5.3.1. Les réalisations programmées dans le cadre de l'Agenda 21 Local : une goutte d'eau dans l'océan des besoins	p. 425
5.3.5.3.2. Des financements mineurs en rapport aux autres bailleurs de fonds	p. 425
5.3.5.4. MODELES DE REFERENCES ET LANGAGES DU DUD : QUELS MODELES DE REFERENCE ET QUELS LANGAGES POUR LE DEVELOPPEMENT DURABLE A GUEDEAWAYE ?	p. 427

5.3.5.5. CONCLUSION : QUEL MODELE DE DEVELOPPEMENT DURABLE DE L'AGGLOMERATION DAKAROISE POUR LES PROCHAINES ANNEES ?	p. 428
5.3.5.5.1. Quel rôle (actuel) et quelle place (future) pour les A21L dans ce modèle complexe ? L'A21L de Guediawaye entre opportunité conjoncturelle et tendances lourdes	p. 429
5.3.5.5.2. Et si la ville africaine réinventait une nouvelle modernité dans ses marges ?	p. 430
5.3.5.6. BIBLIOGRAPHIE	p. 431
5.3.5.7. TRAVAUX D'ÉTUDIANTS RÉALISÉS DANS LE CADRE DE LA RECHERCHE	p. 434
6. TABLE DES FIGURES	p. 435

1. LA PETITE FABRIQUE DE LA « PETITE FABRIQUE » : DESSEINS ET RESULTATS

1.1 CADRE, OBJECTIFS ET METHODOLOGIE DE LA RECHERCHE

1.1.1. PETITE FABRIQUE DE LA « PETITE FABRIQUE » OU GENESE D'UNE PROBLEMATIQUE

1.1.1.1. UN PROJET ET UNE CONVICTION D'EQUIPE(S)

La présente proposition de recherche s'inscrit dans la continuité d'un projet exploratoire entamé au CIRUS-Cieu (désormais LISST-Cieu) à l'automne 2003 (achevé fin 2004), sous l'égide du Programme Interdisciplinaire Développement Urbain Durable, qui s'intitulait « *Sociétés et espaces métropolitains face à l'injonction au développement durable : une approche internationale* ». Ce projet a été l'opportunité d'une acculturation collective et a impulsé la mise en œuvre de coopérations autour de ces thématiques, avec des collègues du GESTER (EA 3766, Université de Montpellier) et de l'IREMAM (UMR 6568, Université d'Aix en Provence). Il a été guidé par la conviction selon laquelle la notion de « développement durable » et a fortiori celle de « développement urbain durable » n'étaient pas à prendre comme des concepts stabilisés, mais plutôt comme le lieu et l'opportunité d'un processus de construction de sens, que nous avons fait le choix d'observer. Les acquis de cette première recherche collective ont conduit à centrer notre questionnement, dans ce projet, sur des dynamiques de mobilisation locales, dans de (très) grandes villes (Toulouse, Marrakech, Dakar et Berlin) qui se sont cristallisées autour d'un dispositif spécifique, les agendas 21 locaux (GUIBBERT, HAOUES-JOUBE, JAILLET, ROUYER et alii, 2004). En effet, notre connaissance des terrains, mais aussi la présence sur place de collègues disposés à nous accompagner dans cette aventure, a guidé notre choix.

Notre projet s'articulait donc autour de la comparaison de quatre contextes métropolitains de mobilisation autour du développement durable. Ce panel de cités, où l'on assiste à la mise en œuvre, au nom du développement durable d'un ensemble de projets ciblés, nous semblaient particulièrement illustratif de cette nécessaire articulation d'échelles qui caractérise ce type de dynamiques, en dépit de contextes institutionnels et socio-économiques très différents et de configurations d'acteurs hétérogènes.

En raison de la proximité de nos contacts et du dialogue instauré de longue date avec l'équipe de Maria de Fatima Cabral Marques Gomes, Professeure à l'Escola de Serviço Social de Rio de Janeiro, Catherine Régina (LISST-Cieu/GRECO, Toulouse), Nicolas Bautes (SEDET) et Rafael Soares Gonçalves (SEDET), mobilisés sur la métropole carioca, nous avons souhaité que notre réflexion puisse ponctuellement se nourrir des recherches menées dans le même temps par nos collègues, au Brésil.

Le vocable d'Agenda 21 renvoie, en premier lieu, au document ratifié lors de la conférence des Nations Unis dite du « Sommet de la terre », à Rio, en 1992. Il entérine plusieurs principes : la valorisation de la participation, l'implication de nombreux partenaires dans l'élaboration de projets : organisations non gouvernementales, associations, entreprises et collectivités locales et il désigne les « villes » comme acteurs privilégiés et lieux d'actions exemplaires en faveur du développement durable. Les dispositifs qui se définissent comme « agendas 21 locaux » s'inscrivent dans cette filiation.

L'existence sur nos différents sites d'agenda 21 locaux favorise la mise en œuvre de la comparaison. Ces agendas se composent d'une dimension programmatique et de projets labellisés. Chacune des situations étudiées se caractérise cependant par une configuration spécifique d'acteurs porteurs d'une interprétation singulière des injonctions de Rio. Le défi de notre analyse est de prétendre mettre en regard ces dispositifs, comparer leurs ressorts communs et leurs différenciations, tout en tenant compte des effets de contexte. L'ambition est en effet d'évaluer la nature et la portée de ces dispositifs, de comprendre les changements qu'ils génèrent, dans des environnements politico-institutionnels, géographiques et culturels distincts.

1.1.1.2. LA TENSION ENTRE LOCAL ET GLOBAL DANS L'INTERPRETATION SITUEE DU DEVELOPPEMENT URBAIN DURABLE

L'accession de la notion de « développement durable » au statut de référence internationale est le résultat d'un processus abondamment décrit. En 1980, « l'Union internationale pour la conservation de la Nature et de ses Ressources » emploie pour la première fois cette notion lors de la publication de sa « Stratégie mondiale pour la conservation ». Ce faisant, elle signifiait une rupture avec le point de vue exclusif de protection de la nature pour intégrer la légitimité des populations à aspirer à un développement économique et social (Godard, 1994). C'est cependant le rapport Bruntland « *Notre avenir à tous* », remis en 1987 à l'Assemblée générale des Nations Unis, qui impose la notion dans le vocabulaire des organismes internationaux. La définition qui en est donnée par ce rapport est la suivante : « *Le développement durable, c'est s'efforcer de répondre aux besoins du présent, sans compromettre la capacité des générations futures à satisfaire les leurs* » (Bruntland, 1987).

Le vocable est consacré lors de la conférence des Nations Unis dite du « Sommet de la terre », à Rio, en 1992. L'Agenda 21 (Agenda pour le XXI^e siècle), ratifié par de nombreux États, égraine propositions et recommandations. La notion est à la croisée de trois exigences :

- La valorisation de modèles de développement économique et sociétal respectueux de l'environnement et conséquents quant aux usages de ressources non renouvelables (économie viable et environnement vivable).
- Un modèle de développement économique et sociétal reposant sur des échanges plus équilibrés et impliquant une évolution des relations sociales vers plus d'égalité : relations hommes-femmes, relations intergénérationnelles, relations issues de l'organisation du travail et de la production à différentes échelles (société équitable et « soutenable »).
- Un modèle démocratique valorisant la participation et la multiplication des espaces dialogiques (démocratie délibérative).

Pour reprendre les propos d'Olivier Godard (Godard, 1997, p. 35) :

« La notion de développement durable (...) cristallise une référence normative, idéologique au sens large (...). Son enjeu : faire tenir ensemble des objectifs ou des pans de réalité que les schèmes culturels ont jusqu'alors posés comme étrangers les uns aux autres ou antagonistes ; ses objectifs sont en effet : le devenir à long terme des sociétés humaines dans un contexte de mondialisation économique et écologique avec le temps de l'action quotidienne ; la préservation des composantes de base de l'environnement naturel et de ses régulations écologiques, avec la poursuite ou la généralisation du développement technique et économique ; la recomposition des rapports économiques et politiques internationaux, et notamment Nord-Sud ; l'amélioration du cadre de vie quotidien et des services collectifs, y compris les aménités environnementales, avec le développement du tissu des activités productives qui reposent sur l'exploitation et la transformation de ressources naturelles ; le développement social et le développement économique, etc. »

L'Agenda 21 entérine également un autre principe, celui de favoriser l'implication de nombreux partenaires dans l'élaboration de projets : organisations non gouvernementales, associations, entreprises et collectivités locales en vue de la réalisation de ces recommandations. Dès 1992, les « villes » sont ainsi désignées comme acteurs privilégiés et lieux d'actions exemplaires en faveur du développement durable. Cette mise en exergue du contexte urbain avait cependant été préparée par divers programmes internationaux, tel que le programme « Man and the Biosphere » de l'UNESCO en 1971, les travaux de la World Commission on Environment and Development « Our Common Future », de 1987, le programme « Health Cities (Cités-Santé) » de l'OMS, ou encore, le programme « Sustainable Cities (Cités viables) » d'HABITAT.

Si à l'analyse des préconisations circulant à l'échelle internationale, coexistent en lien avec cette notion de « développement durable » les termes d'équité sociale, de soutenabilité écologique et d'efficacité économique, l'interprétation politique de ces mots est tributaire d'une historicité localisée. Dans les pays du Sud, par exemple, le vocable prend une acception particulière dans la mesure où la question du « développement » dans les années 60 et 70 puis celle de la « nouvelle orthodoxie du développement » dans les années 80 et 90 restent centrale dans la mise sur agenda de nombre de politiques publiques. Le mot d'ordre général est celui de l'ajustement structurel des économies et de la « transition politique » (à la démocratie s'entend). Ainsi, *Durabilité, décentralisation, équité, efficacité, transparence et responsabilité, engagement civique et citoyenneté, sécurité* sont, aux dires des participants à Habitat II, les « normes interdépendantes » qui devront permettre par la promotion de deux « produits phares » – *la Charte mondiale du Gouvernement local*– et « *la Déclaration sur les Normes de Bonne Gouvernance Urbaine* » – de développer décentralisation et autonomie locale afin d'éradiquer la pauvreté urbaine (UN-Habitat, 2000 ; UN-Habitat, 2002). Le recours à la notion de « développement urbain durable » est donc d'emblée étroitement associé au paradigme de la « bonne gouvernance urbaine », à la notion de « décentralisation » politique et économique.

Il faut de ce fait tenir compte dès l'origine de l'importance des traductions locales de la notion, en continuité d'une histoire politique et institutionnelle située et accepter la possibilité de variations d'interprétation importantes, qu'elles soient le fait d'acteurs internationaux (grands bailleurs internationaux, organisations non gouvernementales, acteurs multiples de la coopération décentralisées, etc...) ou le fait d'acteurs locaux. La compréhension de ces systèmes d'interprétation localisés nous semble indispensable pour comprendre la sélection des enjeux prioritaires qui sont dégagés sur chaque site, et la nature des ressources dont ils bénéficient. Nos collègues carioca nous rappelaient comment au Brésil, comme dans beaucoup de pays d'Amérique latine, la valorisation d'une culture participative est indissociable, d'un processus tardif de démocratisation, qui a des conséquences immédiates sur les modalités de gestion de la question urbaine. C'est en effet, dans un contexte de réaction à la dictature, que dans les années 80, intellectuels, institutions, favelas s'organisent pour garantir un « droit à la ville » dans le processus d'élaboration de la constitution de 1988. A Dakar, la crise de l'État providence et le tournant néolibéral des institutions sénégalaises consécutive au Plan d'Ajustement Structurel au début des années 80, a ouvert la voie à l'actuelle politique de décentralisation. Celle-ci est porteuse d'une contradiction. Elle répond d'une part à une volonté de désengagement de l'État central qui se décharge de certaines de ses fonctions traditionnelles sur les collectivités décentralisées, sur le secteur privé (privatisation des services rentables) et sur le secteur associatif (privatisation sociale d'un certain nombre de fonctions exercées jusqu'à présent par l'État en matière d'éducation, de santé, d'équipements, etc.), mais elle se traduit aussi par l'ouverture d'un espace de participation des populations à la définition des politiques et aux choix de développement au niveau local (communes d'arrondissement et villes), favorisant l'initiative des habitants, qui selon différentes modalités, s'organisent et s'ingénient pour apporter des réponses endogènes à leurs problèmes. Ce tissu associatif, accompagné par les ONG et encouragé par certains bailleurs de fonds, sert de socle aux nombreuses initiatives de développement local durable.

En France, les mobilisations qui aboutissent à la mise en œuvre de projets labellisés « développement durable », sont tributaires des modalités d'intégration de cette notion dans l'appareil législatif, comme la loi Barnier de février 1995, qui entérine les principes de précaution, d'action préventive, de pollueur-payeur et qui est suivie de près par la Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire qui « *fixe les orientations fondamentales en matière d'aménagement du territoire, d'environnement et de développement durable* » (BRODAGH, 1997 ; SAUVEZ, 2001). Cette imposition « par le haut » et par des cadres normatifs modifient le contexte de la gestion urbaine, mais ne favorise pas l'initiative locale. A l'inverse, en Allemagne, la référence au développement urbain durable (« *Nachhaltige Stadtentwicklung* ») est intégrée en 1997 dans la loi-cadre d'aménagement et le nouveau code de l'urbanisme, puis sert de fondement à la refonte de la nouvelle loi fédérale de protection de la Nature de 2002 (BMUNR, 2002 ; BERGMANN, GATZWEILER, GÜTTLER et alii, 1996). Mais elle s'inscrit en continuité d'un débat écologique ancien et bénéficient de l'existence d'une polyphonie d'acteurs institutionnels – à commencer par l'office fédéral d'environnement- en pouvoir de proposer leur interprétation propre des injonctions que la notion recouvre. En outre, elle s'inscrit dans le contexte politique de l'Unification.

1.1.1.3. DEPASSER LES OPPOSITIONS NORD-SUD DANS LA COMPREHENSION DES MOBILISATIONS LOCALES ET DES PRIORITES MISES EN EXERGUE

Cette attention portée à l'émergence d'une dynamique soutenant un ensemble de projets nous invitait également à prendre acte, nous l'avons dit, d'un champ d'acteurs diversifié. Nous avons, à l'occasion de nos travaux précédents, mis en évidence la dialectique existante entre un ensemble d'injonctions transitant par des institutions politiques - parfois à la faveur de l'élaboration d'un nouveau cadre juridique et normatif, parfois également sous la pression d'organisations internationales- et de préconisations issus d'une mobilisation sociale multiforme, tantôt bousculant les institutions, tantôt accompagnant leur désengagement et œuvrant à la mise en œuvre de dispositifs de substitution, tantôt enfin, négociant un renouvellement des pratiques institutionnelles. Une des hypothèses de travail issues cependant de nos réflexions antérieures, est que ce qui caractérise la mobilisation autour du développement durable est la convocation par les protagonistes de la scène locale, de ressources intellectuelles, financières, matérielles, ou encore de vecteurs de légitimation, issus de niveaux scalaires différents.

Il est intéressant, pas exemple, de prendre acte, au Nord comme au Sud, de l'accès de certaines expériences au statut d'évènement expérimental. Ce processus, qui exige la mise en œuvre d'une véritable ingénierie de projet, permettant de solliciter des bailleurs disparates, qui interviennent à différentes échelles (locale, régionale, nationale ou internationale), ou encore, limitent leur marge d'intervention à un domaine spécifique (éducation à la citoyenneté, parité homme-femme, protection des ressources en eau, soutien aux énergies

renouvelables, etc...), est observable quel que soit le site pris en compte. Il invite d'ailleurs également à s'interroger sur les conditions de viabilité à moyen terme ou de reproductibilité de certains programmes dont le caractère innovant et exemplaire a pu cependant être consacré.

La dimension matérielle n'est cependant pas le seul enjeu de cette quête de ressources, qui englobe également l'accès à des savoir-faire, à des techniques, procédures et modèles d'actions, mais également à des leviers de légitimation et de justification propre à soutenir l'action locale.

Cette imbrication scalaire -complexe parfois- que nécessite l'accès aux ressources nécessaires au montage de ces opérations, suppose une intense circulation d'informations et d'outils, notamment à l'échelle internationale. Certes, si les priorités de développement ne sont pas les mêmes dans des pays riches et dans ceux où sévit une extrême pauvreté, l'insertion des projets dans des réseaux d'actions favorisant leur légitimation apparaît au Nord comme au Sud incontournable et favorise d'étonnants transferts de pratiques. Cette profusion d'échanges ne peut être limitée au seul cadre d'action des grands organismes internationaux – même si leur rôle est déterminant au Sud -, à celui des ONG ayant pignon sur rue, ou encore aux actions de coopérations « décentralisées » institutionnelles menées par collectivités territoriales. Elle peut trouver des ressorts bien plus variés, comme les coopérations associatives, les filières d'aides organisées par les diasporas, ou encore, les églises et réseaux confessionnels.

Notre comparaison d'études de cas vise à éclairer ces dispositifs relationnels multiscales qui sous-tendent l'élaboration programmatique locale du développement urbain durable. Nous supposons, en effet, que ces dispositifs participent à la définition des objectifs, dès lors qu'ils conditionnent également la mise à disposition de moyens. Si ces relations d'interdépendances entre acteurs endogènes et exogènes influent sur l'interprétation de ce qui doit relever du développement durable à l'échelle locale, elles conditionnent également les possibilités de réalisation matérielle des projets retenus.

Dans chacune des situations étudiées se dégagent des interprétations originales ainsi que des modes de conciliations spécifiques entre ces principes, qui induisent une hiérarchisation d'objectifs, voire une mise en retrait ou une occultation de certaines dimensions. C'est la compréhension de ces « filtres » locaux qui nous permettra l'analyse située des programmes « développement durable ». Nous avons eu le souci, dans une optique comparatiste, de confronter ces orientations, en les articulant aux spécificités des configurations d'acteurs et de tenir compte des effets de contexte.

1.1.1.4. EVALUER LA PERFORMATIVITE DES OBJECTIFS AFFICHES : CERNER LES CONDITIONS EFFECTIVES DE REALISATION DE PROJETS CIBLES

Les dynamiques locales du développement durable donnent lieu, dans un premier temps, à la définition d'objectifs, qui sont ou ont été, dans le cas de Marrakech, Dakar, Berlin, et depuis peu Toulouse, formalisés dans le cadre de dispositifs d'agenda 21 locaux. Cette démarche de réalisation d'agenda n'est cependant pas un passage obligé de l'élaboration d'un programme labellisé « développement durable ». Si l'observation de cette genèse programmatique est importante, la finalité de la présente recherche est de prendre en compte, dans la mesure du possible, la traduction opérationnelle de ces objectifs par le biais d'un faisceau d'actions concrètes dont nous analyserons et évaluerons les modalités de réalisation.

Il nous faudra cependant tenir compte d'un biais : dès lors que nous devons analyser le déroulement de ces opérations, il nous faudra veiller à ce que celles-ci s'inscrivent dans un pas de temps qui coïncide avec temps de la recherche.

Cette observation de la mise en œuvre de projets labellisés, doit nous permettre d'évaluer le caractère performatif des objectifs affichés, c'est-à-dire le degré d'adéquation de l'action aux axes programmatiques locaux. Ceci nous invite à nous interroger sur les conditions de faisabilité de ces projets et leurs manières de combiner un ensemble de ressources (financières, matérielles, conceptuelles, ou de légitimité). Nous osons l'hypothèse que ces ressources sont évolutives et que des changements de ces conditions de faisabilité peuvent influencer sur l'aménagement des priorités, c'est-à-dire, induire des variations de contenus programmatiques

1.1.1.5. JUSTIFICATION, MOBILISATION DE L'EXPERTISE ET PROCEDURES PARTICIPATIVES AU NORD ET AU SUD

L'observation des opérations de terrain nous permet de prêter une attention particulière à la manière avec laquelle, au Nord comme au Sud, la justification par l'expertise ou la légitimation par la participation démocratique s'intègrent, s'opposent ou cohabitent dans le processus d'énonciation et de validation des programmes et projets associés aux Agenda 21 locaux. Cette interrogation est transversale à l'ensemble de nos terrains.

Comment, en premier lieu, dans les différents contextes soumis à notre étude est construite et mobilisée l'expertise ? De quelle nature d'expertise s'agit-il ? Par quels types d'acteurs est-

elle conduite, au nom de quelles compétences et au nom de quelle légitimité ? Dans quel cadre, quelle forme et à quelle échelle d'organisation cette compétence d'expertise est-elle reconnue et validée ? A quel moment l'exigence d'expertise intervient-elle dans la construction et la mise en œuvre des Agendas 21 ? Peut-on cerner, dans ce rapport à l'expertise une différenciation Nord-Sud ? Quelle place accorder aux ONG, aux associations, aux structures de recherche institutionnelles, aux offices (para)-publics nationaux, aux organisations internationales, à la coopération décentralisée ? Ne doit-on pas prendre en compte également la formation des experts ? Quels acteurs, de ce fait, participent, dès l'amont à la co-construction du projet et en entretenant quelles modalités de relations avec les acteurs locaux, décideurs politiques, réseaux professionnels, populations. Il nous semble que cette analyse des modalités de l'expertise est déterminante pour jauger des dispositifs de ressources que nous avons évoqués plus haut.

Si certains Agenda 21 valorisent explicitement l'implication active des populations locales, voire s'appuient sur une véritable mobilisation du tissu associatif ou de collectifs, toutes ces expériences sont révélatrices d'un rapport particulier de leurs initiateurs au principe de démocratie participative. Certaines des opérations que nous prendrons en compte révèlent un véritable souci de valider des procédures autorisant, non la simple consultation, mais une véritable co-élaboration, voire cogestion de projets avec les populations qui en sont théoriquement bénéficiaires. Qu'en est-il cependant à l'épreuve d'une observation précise ? Quelles procédures sont mises en œuvre et quelle perception en ont les populations locales ? Nous nous interrogerons, sur nos différents sites, sur les formes et le sens de ces appels à la mobilisation des populations locales en lien avec une réflexion sur les contextes politico-institutionnels où ils s'inscrivent.

1.1.2. ECLAIRCIR ET COMPARER « LES PETITES FABRIQUES LOCALES DU DEVELOPPEMENT URBAIN DURABLE » : QUELLE DEMARCHE DE RECHERCHE, QUEL CADRE D'ANALYSE ?

Nous avons défini nos principaux objectifs de recherche. La comparaison de dispositifs que l'on suppose hétérogènes – tant par le processus et les acteurs de leur élaboration que par leur contenu et leur impact local, exige l'élaboration d'un cadre d'analyse et d'une méthodologie *ad hoc*. Nos recherches monographiques sur le terrain reposent sur un cadre conceptuel élaboré et modifié progressivement, qui peut apparaître, dans un premier temps éclectique mais qui constitue un socle commun. Nous allons ici en présenter les composantes.

En premier lieu, en empruntant à la formalisation systémique, nous pouvons décrire les relations entre les protagonistes de la scène locale de l'agenda comme un processus dynamique d'interactions entre acteurs. Cette première approche offre un substrat permettant de saisir les Agenda 21 comme un espace public, circonscrit et singulier, où les formes et le sens des actions collectives ne sont pas figés, mais peuvent être mis à l'épreuve, se modifier.

1.1.2.1 L'AGENDA 21 LOCAL COMME SYSTEME DYNAMIQUE D'INTERACTIONS

L'analyse des agendas locaux implique une identification des acteurs organisationnels et institutionnels, voire individuels, qui se mobilisent dans leur élaboration. Cet exercice doit pouvoir nous permettre à terme, de procéder collectivement à des opérations de classement.

Dés à présent, nous pouvons dire que certaines formes d'organisations bénéficient d'une forte stabilité institutionnelle locale et peuvent jouer un rôle déterminant dans la dynamique locale, au nom, par exemple, d'une légitimité morale, d'une capacité d'expertise voire d'une compétence d'ingénierie de projet reconnue : citons par exemple, et dans le désordre, les Eglises, des institutions universitaires ou de recherche, des bureaux d'études, voire certaines associations ou organisations non gouvernementales ayant pignon sur rue et jouissant d'une certaine continuité de ressources. Tel n'est pas le lot cependant de l'ensemble des associations et organisations non gouvernementales intervenant dans le jeu. Il s'agit en vérité d'un groupe très hétéroclite tant dans la définition de leurs objectifs, leurs modalités de fonctionnement et d'action, leur niveau scalaire d'intervention, mais aussi et surtout leurs ressources d'action. Si certaines organisations ont de ce fait une durée d'existence ponctuelle, ou pour le moins fragilisée par la labilité des ressources qui leur sont accessibles, d'autres sont susceptibles de s'adapter à une logique de guichet et à un marché de l'injonction politique pour pérenniser

leur existence. Les plus précaires se rapprochent d'une dernière catégorie d'acteurs, que nous pourrions qualifier de « citoyens mobilisés », (BACQUE, REY, SINTOMER ; 2005) collectifs qui peuvent prendre l'aspect d'une organisation non formalisée, voire volontairement limitée dans son fonctionnement à la concrétisation d'un objectif ciblé à court terme (CHEVALIER, HAOUES-JOUVE, ROUYER, 2006).

La construction programmatique et la définition d'actions labellisées se traduit donc par une négociation entre un ensemble de protagonistes qui se reconnaissent mutuellement ou s'excluent, font valoir des éléments d'argumentations, s'opposent, s'allient ou transigent et mobilisent des ressources diverses pour influencer sur le jeu collectif. Le formatage du projet manifeste cependant des compétences et des volontés d'implication inégales. La compréhension idoine des répertoires et ressources d'action ou des registres d'argumentation de ces protagonistes, exige une maîtrise diffuse du contexte sociétal, politico-institutionnel, territorial et culturel dans lequel émergent et s'instituent ces agendas. Nous assumons de ce fait une approche éthologique et pragmatiste de cette construction de sens, en valorisant une première échelle – ou clôture - d'analyse : la scène locale. La formalisation de ces interactions systémiques entre acteurs est donc un instrument pour « donner à voir » les principales articulations entre protagonistes dans cette mobilisation plurielle.

En fonction des contextes locaux, la configuration des protagonistes permet de dégager des leaderships à géométrie variable, soit que la mobilisation soit plutôt orchestrée par les institutions politiques légitimes, soit qu'elle soit impulsée par des outsiders dotés de ressources d'action puissantes. Il est plus rare que la mobilisation sociale « spontanée » puisse aboutir à la mise en œuvre d'un plan d'action locale..

Si nous évoquons un « système », nous devons être en mesure d'identifier également la systémogénèse de ces moments privilégiés d'action collective que constituent les Agendas : cerner les conditions locales de leur émergence, leur historicité, le *hic et nunc* de leurs enjeux.

Ceci nous oblige à prendre en compte une phase d'exploration et une phase d'institutionnalisation, à identifier et distinguer les facteurs endogènes et exogènes qui permettent la cristallisation de plusieurs enjeux autour ces dispositifs particuliers. Ainsi la systémogénèse des Agendas suppose-t-elle également la reconnaissance d'une articulation des échelles, l'investigation d'un environnement systémique contribuant éventuellement à cette genèse.

Du reste, évoquer une construction locale du sens ne signifie pas occulter les effets de percolation, l'importance de références incontournables des acteurs à des événements et documents-icônes (Rapport Bruntland, Sommet de la terre, Agenda 21, etc.) issus d'autres échelles. Il nous semble cependant important méthodologiquement de concevoir ces documents comme des sources d'argumentation parmi d'autres, qui participent à l'élaboration d'une signification contextualisée, toujours située, du développement durable et de ses enjeux.

Nous sommes amenés à constater d'ailleurs que ces références tutélaires sont d'une grande diversité selon les sites et les catégories d'acteurs.

Aussi, ces préconisations, cadres conceptuels, procédures techniques, *best practices*, normes, circulant du global au local, nous obligent-ils à prêter une attention particulière à l'insertion de nos acteurs locaux dans des « filières » par lesquelles ils transitent et qui articulent plusieurs échelles. Ces « filières » sont de natures variées : inscription des organisations dans des structures institutionnelles hiérarchiques (emboîtement des administrations publiques et des collectivités territoriales, organisation des institutions ecclésiales, etc...) insertion dans des réseaux plus ou moins formalisés (qu'ils soient partisans, associatifs, corporatistes, confessionnels) ou encore réseaux de coopération ou d'aide au développement, internationaux, interétatiques ou décentralisés.

Une des hypothèses issues cependant de nos réflexions antérieures, est que la capacité des protagonistes de la scène locale à convoquer des ressources symboliques mais aussi procédurales, logistiques, matérielles ou financières exogènes constitue tant un vecteur de justification au sein du système local qu'une condition de performativité. La mobilisation locale s'inscrit donc dans un système d'interrelations et d'échanges, d'inputs et d'outputs, transitant par ces « filières » dont l'analyse est nécessaire, tant parce qu'ils pèsent sur la formulation des enjeux locaux que parce qu'ils peuvent conditionner la mise à disposition de moyens.

L'approche systémique nous amène enfin à appréhender les agendas 21 locaux comme des dispositifs en mouvement. Nous faisons l'hypothèse, par exemple, qu'ils se décomposent en séquences distinctes: temps de définition et de sélection d'enjeux prioritaires du « développement durable » (phases programmatiques), temps de désignation d'un faisceau d'actions concrètes (phases opérationnelles). Il serait par contre trop simpliste de limiter le processus à deux phases consécutives, ce d'autant qu'elles n'engagent pas nécessairement les mêmes acteurs. Par ailleurs, les agendas locaux n'ont pas vocation à être éternels : le système que nous observons peut également se désagréger et disparaître...

Une analyse systémique

Système : identification des acteurs organisationnels, institutionnels, individuels (type, ressources, compétences, stratégies, volonté d'implication et argumentaires) et de leurs relations (interdépendances, positionnements réciproques).

Systémogénèse : conditions d'émergence de l'agenda 21 local

Environnement systémique : Intégration des acteurs dans des « filières » multiscalaires (cadres institutionnels, réseaux), imputs et outputs (ressources et échanges conceptuels, médiatiques, logistiques, financiers etc.).

Dynamique systémique : phasages (ex : processus programmatique, labellisation); éventuellement désagrégation du système.

1.1.2.2. L'AGENDA 21 LOCAL COMME ARENE PUBLIQUE

L'analyse systémique offre un premier élément d'intelligibilité et de comparabilité. Orientée essentiellement vers un repérage de choix stratégiques et de mobilisations de ressources, elle nous permet d'éclaircir les ressorts de certains leaderships (SMITH, SORBETS, 2003) et leur caractère évolutif. Pourtant, nous faisons l'hypothèse que cette approche est insuffisante. En effet, elle peut figer notre vision des organisations et institutions en jeu et nous amener à passer outre le caractère parfois mouvant des formes d'actions collectives que nous observons.

Si nous nous rapportons à une approche pragmatiste (CEFAI, 1996 ; CEFAI et TROM, 2001 ; CEFAI et PASQUIER, 2003), nous devons accepter que les acteurs ne sortent pas indemnes de la confrontation engendrée par l'agenda local et ses interactions. L'espace politique qu'il engendre constitue pour les protagonistes un lieu d'apprentissage, mais aussi, de transformation de leurs cadres de pensée et d'action. Nous pourrions emprunter à Daniel Céfaï et Danny Trom leur propos pour exprimer nos intuitions :

Ces acteurs n'ont pas une identité positive et durable. La transformation de celle-ci va de pair avec celle des causes qu'ils défendent, elle se fait en fonction des contextes d'interactions où ils s'engagent. (CEFAI et TROM, 2001, p.18)

Notre analyse comparatiste peut essayer de saisir ces trajectoires, sans se restreindre à une lecture stratégique. Les agendas locaux donnent lieu à des échanges d'argumentations et de positionnement, qui nous laissent des traces écrites et qui permettent de saisir un vocabulaire de motifs et d'intérêts propre à chacun des protagonistes (CEFAI, 1996 ; TROM, 2001). Cette (inter)communication est aussi une opportunité de comprendre ce qui peut constituer un ensemble de repères communs aux animateurs d'un agenda, tant en termes d'objectifs généraux, qu'en terme d'instrumentation politique et technique. On peut dès à présent constater, par exemple, que les différents contextes politico-institutionnels ne produisent pas les mêmes espaces d'échange, les mêmes règles de publicisation. Plus généralement, le fait d'accepter l'arène de l'agenda comme pertinente suppose de se fixer un horizon « local » dans l'énonciation de problèmes et/ou à la proposition de mesures opérationnelles. Ceci constitue la première de ces conventions partagées. La comparaison et la confrontation entre sites favoriseront sans doute notre sensibilisation à ces « grammaires » implicites, relatives à l'immersion des acteurs dans un même environnement politique, géographique, culturel.

L'approche pragmatiste ne nous interdit pas d'intégrer une approche cognitive, qui porterait sur les référentiels en particulier pour les institutions publiques ou certaines organisations « indurées » (associations ou ONG ayant pignon sur rue, administrations publiques, etc...) (FAURE, POLLET, WARIN, 1995 ; PALIER et SUREL, 2005 ; MUSSELIN, 2005). Elles peuvent se caractériser par des « cadres » de pensée et des modes de fonctionnement établis. Nous pouvons du reste supposer que certains agendas 21 locaux ont aussi pour fonction (ou effet) de bousculer certaines routines et modifier les paradigmes et modalités d'action qui y sont en vigueur.

Il serait cependant imprudent, nous l'avons dit, de limiter les protagonistes de l'arène publique à ces organisations stabilisées. En réalité, les agendas 21 locaux sont le théâtre de mobilisations collectives parfois inclassables, parfois transitoires, éphémères, qui nous amènent à regarder la scène à l'échelle des mondes vécus individuels. Pour tenter de comprendre, nous avons fait le choix de repérer, au-delà des organisations, des trajectoires d'individus, qui nous sont apparus comme des personnes-charnières dans ces dynamiques de mobilisation. Au sein même des organisations « indurées » et des institutions, il est aisé de repérer ces personnages-clefs. Certains assument des facettes multiples (responsabilité professionnelle, partisane, associative, etc) qui leur permettent un rôle de passeur auprès de diverses organisations et divers publics. Notre recherche accorde une importance toute particulière à ces récits de trajectoire et d'expérience, aux divers « régimes d'engagement » mobilisés par ces acteurs (BOLTANSKI et THEVENOT, 1991 ; LAHIRE, 1998, THEVENOT, 2006).

Une analyse pragmatiste

Trois niveaux d'analyse :

(Inter)communication :

Procédures d'information, modes de publicisation,

Grammaire politico-institutionnelle partagée ; objectifs communs

« Angles morts » éventuels de l'arène publique.

Articulation à d'autres arènes publiques

Référentiels, vocabulaire des motifs des organisations protagonistes :

Missions, définition des objectifs d'action

Procédures, savoirs et routines d'action

Stratégie, argumentaire, croyances (trajectoires dynamiques)

Trajectoires de « personnes-clefs »

Biographie

Fonctions

Mondes vécus

1.1.2.3. QUESTIONS ET HYPOTHESES QUI TRAVERSENT NOTRE DEMARCHE

1.1.2.3.1. L'agenda 21 local, instrument ou opportunité d'action opérationnelle ?

A quoi sert concrètement l'agenda 21 local à l'échelle du territoire où il est mis en œuvre? S'il est clair que cette question est l'aiguillon qui sous-tend notre démarche, y répondre est moins simple qu'il n'y paraît. En effet, il semble que l'ensemble des agendas locaux contribuent d'une part à une production collective (sinon consensuelle) d'un cadre programmatique assez général à long ou moyen terme et, d'autre part, à la labellisation d'un faisceau de mesures opérationnelles dont la réalisation est en cours ou envisagée dans des pas de temps courts. En réalité, le lien entre le premier et les secondes n'est pas immédiat. Lorsque l'agenda local sert d'environnement à de telles procédures de labellisation, il nous faut être attentif à la manière dont elles s'articulent au débat programmatique, mais aussi vérifier que cette consécration s'accompagne d'une allocation de moyens. Il est important de déterminer ainsi quels sont les protagonistes qui mettent en œuvre une procédure de sélection et sur quels critères ils le font. Enfin il est nécessaire d'évaluer si l'agenda suscite réellement de nouvelles opportunités de ressources et d'action. Il est intéressant par exemple d'adopter le point de vue de l'opérateur pour comprendre de quelle façon le recours à la labellisation s'intègre dans une stratégie, de repérer des phénomènes de réinterprétations de projets et/ou de missions antérieures.

1.1.2.3.2. Le citoyen, le politicien, le praticien et l'expert

La participation aux agendas locaux suppose que les répertoires d'argumentation mis en œuvre par les protagonistes leur accordent un droit d'entrée dans l'arène publique. Affirmer une capacité à mobiliser un collectif, être un représentant élu ou être le porte-parole d'une association reconnue constituent autant de registres de justification différents mais qui en appellent, en commun, à la représentation de publics. Apparaître comme détenteur d'une compétence non partagée, ou être en capacité de donner accès à des ressources font œuvre tout autant de légitimation. Quels aspects de leur biographie les principaux animateurs de l'agenda mettent-ils en exergue pour bénéficier d'une parole autorisée ? D'un site à l'autre, les registres de légitimation dominants peuvent être différents. Il est possible aussi, sur un même terrain, de les voir se modifier progressivement.

Les personnages-clefs que nous pouvons identifier « prennent parole » en tant qu'hommes aguerris de la scène politique, en tant que praticiens (scientifiques, techniques ou administratifs) compétents localement, en tant qu'experts extérieurs, en tant que leader d'un mouvement collectif ou « simple citoyen » (ces rôles n'étant pas exclusifs les uns des autres).

Nous avons choisi, dans le cadre de cette étude de porter un regard attentif à deux registres spécifiques de justification, mobilisés tant par les acteurs organisationnels qu'individuels : le recours à « la parole citoyenne » et le recours à la « parole experte».

Si *de facto* le statut de « simple » citoyen ne donne par un droit d'entrée immédiat à l'arène de l'agenda, la plupart des expérimentations que nous observons interrogent à leur manière le fonctionnement démocratique. La question de la participation, de *l'empowerment*, des procédures à mettre en œuvre pour favoriser « la parole citoyenne » est récurrente, faisant en cela écho aux injonctions de l'Agenda de Rio. Au-delà de la question classique des formes de « participation », c'est le sens contextuel de ces démarches et l'interaction entre les procédures expérimentales et le fonctionnement classique des institutions qui nous interpellent. Quelles représentations du fait démocratique véhiculent les protagonistes de l'agenda ? Quel lien entre *empowerment* et injonction à la responsabilisation ? Quelles éventuelles propositions de réformes de la grammaire politique locale ? Les agenda 21 ont sans nul doute une action transformatrice, mais de quel ordre ? Ne peut-on faire l'hypothèse qu'ils puissent être également, plus que les initiateurs, les révélateurs, les symptômes ou les instruments d'un changement politico-institutionnel plus profond ?

Dans le cadre des agendas, la « parole de l'expert » constitue un second registre classique de justification. Mais comment se construit localement la figure de l'expert ? Qui s'auto-désigne, qui désigne l'expert ? Quand intervient le recours à une expertise extérieure ? A quelle échelle et auprès de quelles institutions a-t-on recours ? Quelle place accorder aux ONG, aux associations, aux structures de recherche institutionnelles, aux offices (para)-publics nationaux, aux organisations internationales, à la coopération décentralisée ? De quelle nature d'expertise s'agit-il ? Quel rôle les acteurs locaux lui font-ils jouer ? Quelle mobilisation des forces locales peuvent-elles induire ?

En d'autres termes, nous sommes amenés à nous interroger, pour chaque terrain, sur la nature des liens entre le champ de l'expertise, les cadres conceptuels mobilisés par les acteurs et les dispositifs de ressources. Nous espérons *in fine* éclaircir les divers statuts de l'expertise et des « experts » dans l'élaboration de l'agenda.

1.1.3 LA RECHERCHE COMME EPREUVE DE REALITE

1.1.3.1. QUI EMBRASSE TROP MAL ETREINT

La démarche de recherche que nous avons ainsi esquissée, s'articulait autour de deux phases de travail collectif. La première se structurait autour de la formalisation de monographies sur site reprenant une démarche construite à l'avance et qui devait être mises en partage. La seconde, réflexive, avait pour objectifs de faire émerger de la confrontation des études de cas les fondements d'un approfondissement de leur lecture et la construction d'une analyse synthétique et transversale. Force est de constater que nous ne sommes pas parvenus à la seconde et que les pistes de lectures transversales, ne sont que des ébauches en raison d'une appropriation bien trop insuffisante des situations présentées par chaque équipe sur le terrain.

Etablie sur la base d'un cadre de référents théoriques larges et souples (où cependant la mobilisation des apports du pragmatisme était importante) qui était envisagé comme un moyen de fédérer les énergies de collaborateurs venus d'horizons différents et de permettre une acculturation réciproque, nous avons sans aucun doute sous-estimé le fait que notre démarche impliquait un degré d'investissement du terrain qui allait bien au-delà des possibilités logistiques, financières et temporelles de notre recherche. De ce fait, si nous nous sommes tous efforcés de « jouer le jeu » dans la phase de collecte, nous ne sommes pas parvenus à aborder ce que nous jugions essentiel : tirer les enseignements comparatifs de ce vaste travail.

Nous sommes face à des monographies riches, bien que sans doute inégales. L'exercice d'exposition régulier auquel nous nous sommes livrés lors des séminaires et réunions de travail, et la confrontation conséquente avec les autres terrains ont sans doute déstabilisés les routines de pensée implicites qui surgissent de la longue fréquentation de terrains privilégiés. Pourtant il nous a aussi amené à un retour sans doute inflationniste à la phase de collecte, pour parvenir à jeter les bases d'une compréhension commune des enjeux locaux. Nous étions déjà lors du dernier rapport devant le constat d'une certaine « incomplétude » de nos études pour parvenir simplement à saisir l'écologie de nos agendas.

1.1.3.2. QUAND LE TERRAIN SE FAIT LOINTAIN

L'équipe toulousaine est parvenue sans trop d'encombre à accéder à ses interlocuteurs au pas de sa porte. Pour autant, la proximité géographique n'est pas sans inconvénient, en période d'élections. Berlin n'a également posé aucun problème majeur d'enquête et l'accueil logistique du centre Marc Bloch a considérablement facilité le travail. De plus, la mobilisation par les acteurs de l'agenda d'internet ont grandement facilité l'accès aux ressources.

La situation a été bien différente pour les terrains du « Sud » où les dispositifs mis en place ont été des conventions entre le laboratoire et des organismes, afin de pouvoir financer des partenaires. Leur mise en œuvre a été longue et de ce fait le démarrage réel du travail de terrain beaucoup plus tardif. Le travail a pris un retard considérable à Dakar, difficilement compensé par la mobilisation d'étudiants. La maladie de Mohamadou Abdoul (un zona) n'a guère favorisé la coordination locale et la coordination entre membres de l'équipe.

1.1.3.3. L'ECHEC DU SEMINAIRE DE MARRAKECH

Le séminaire de lancement du programme s'est déroulé à Toulouse le 17 février 2006. Il a donné l'occasion aux différents chercheurs participant au programme de présenter les contextes locaux dans lesquels allait être étudiée la réalisation d'Agendas 21 locaux. Des réflexions sur les dimensions transversales à chacune des études envisagées ont aussi été lancées afin de permettre à la première phase des enquêtes de terrain de démarrer.

Les 6 et 7 novembre 2006, le deuxième séminaire du programme a eu lieu à Toulouse. Il a été organisé autour de la première restitution des résultats d'enquêtes dans le but de nourrir la réflexion comparative. Il s'est achevé par la stabilisation d'une grille de lecture commune des matériaux collectés afin de permettre la rédaction d'une monographie pour chacun des cas étudiés. Ce séminaire, a été véritablement le temps fort du programme et a permis, à bon nombre des chercheurs impliqués dans cette recherche (en particulier certains de ceux travaillant au Sénégal et au Maroc), de se retrouver.

Le dernier séminaire du programme devait avoir lieu les 13, 14 et 15 novembre 2007 à Marrakech. Nous avons envisagé de compléter cette rencontre en l'ouvrant à des acteurs du champ du développement durable. A cette fin, certains acteurs investis dans la réalisation des Agendas 21 à Berlin, à Toulouse, à Dakar et à Marrakech devaient être invités le 15 novembre à une journée d'échanges entre chercheurs et praticiens organisée conjointement avec la Cellule Agenda 21 local de la ville de Marrakech et en partenariat avec le Ministère de

l'Aménagement du territoire et, le PNUD-Maroc, le Centre Jacques Berque et UN-HABITAT.

Ni le PNUD, ni ONU-Habitat, contactés par les équipes du « Sud », n'ont cependant répondu clairement aux demandes de participation au séminaire qui leur ont été formulées. La situation politique issue des élections législatives de fin 2007 a amené des remaniements conséquents et des changements d'interlocuteurs. Ainsi Mohamed Ameer, interlocuteur privilégié de l'équipe marocaine, en poste à l'ex-ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement et responsable du programme national d'agendas 21 était-il devenu ministre...de la communauté marocaine à l'étranger.

Dans un contexte de déception et de morosité engendré, par ailleurs, par l'échec de l'agenda 21 local, la préparation du séminaire de Marrakech devenait ardue. Le coordinateur local, lui-même, conseillait d'attendre que soit clarifié le panorama des nouveaux interlocuteurs ministériels avant de fixer une date et des modalités d'organisation. La date d'une manifestation beaucoup plus resserrée était fixée provisoirement au 20 mars et une demande de prolongation présentée au PUCA. Pourtant lors du séminaire du 13 novembre 2007, prenant acte des incertitudes persistantes pesant sur la situation, nous décidions de renoncer au séminaire à Marrakech et de revenir plus classiquement à un séminaire final toulousain.

Un autre élément motivait cette position. Nous faisons en effet le constat que le temps nous manquait. L'énergie consacrée à ce séminaire avait contribué à détourner l'attention collective des enjeux de la recherche elle-même. Sans doute également le contexte universitaire dans son ensemble, entre grèves prolongées, gestion d'urgence et perspectives inquiétantes avait-il aussi œuvré à la démobilitation.

1.1.3.4. OUVRIR LA VOIE A UNE VALORISATION DES MATERIAUX EMPIRIQUES...

Ce constat sans complaisance ne doit pas masquer la densité de cette expérience. Aussi délicate fut-elle, la production de ces monographies a permis la constitution d'une base empirique riche d'enseignements. Si nous ne pouvons affirmer que le groupe ait « ajusté » ses conceptions théoriques, le frottement a été indéniablement bénéfique pour tous. Il apparaît simplement que la réflexion comparative ne peut s'esquisser sans la maîtrise et la mise en débats de ces matériaux. Il dépend désormais de la volonté de tous de poursuivre et sans doute de cibler en toutes connaissances de causes les aspects transversaux les plus pertinents à approfondir.

1.2. PREMIERS ELEMENTS D'ANALYSE

L'hypothèse sous-jacente à l'approche comparative de cette recherche considère les Agendas 21 locaux comme une forme d'interprétation de l'injonction diffuse au développement urbain durable, interprétation qui se négocie localement entre une variété d'acteurs diversement mobilisés. Cette hypothèse accrédite l'idée selon laquelle les processus d'Agenda 21 observés construisent des scènes locales (Cefaï D., 2002) singulières, en dépit d'une apparente standardisation des dispositifs. Ces scènes locales sont fortement déterminées par des effets de contexte, révèlent des ajustements, dessinent des configurations, des jeux d'acteurs très variables à Berlin, Toulouse, Marrakech ou Guediawaye.

Il ressort assez précisément des cas étudiés que le contexte mérite d'être considéré dans sa double dimension politique et socioéconomique. Il est possible de classer ces effets de contexte selon quatre registres : le degré d'ouverture démocratique des systèmes politiques évaluée à l'aune de la place qui peut être conférée au débat public comme aux mouvements sociaux et associatifs ; l'état de maturation des processus de décentralisation en lien avec des redéfinitions en cours du rôle de l'Etat ; la plus ou moins grande autonomie des processus observés par rapport à des ressources exogènes - notamment financières et procédurales - et, enfin, le caractère plus ou moins innovant des démarches initiées dans le cadre des Agendas 21 au regard des modalités plus traditionnelles de l'action publique locale.

La confrontation des différentes études de cas, fait apparaître par ailleurs la pertinence d'une analyse par les acteurs. Le défi a sans doute été d'avoir souhaité articuler les jeux d'institutions, les formes et les grammaires de l'action collective, ainsi que les trajectoires individuelles d'engagement d'un certain nombre de protagonistes choisis.

1.2.1. LES AGENDAS, DES PROCESSUS DYNAMIQUES A COMPRENDRE COMME DES SYSTEMES EVOLUTIFS

1.2.1.1. SYSTEMOGENESE ET AMORCE DES PROCESSUS

S'interroger sur les initiateurs de la mobilisation conduit à distinguer trois cas de figures. Le premier, représenté par Berlin et Köpenick, se caractérise par une impulsion endogène plurielle qui s'inscrit à l'articulation entre des collectivités territoriales (Sénat, Municipalités d'arrondissement) et une « société civile » fortement organisée. Initialement, la mobilisation prend son essor autour d'un ensemble de forums et de conférences-débat lié à l'écologie d'une part, et au développement d'autre part. Le second cas de figure est celui des Agenda 21 de Marrakech et de Guediawaye qui apparaissent comme deux variations autour d'un même modèle, celui élaboré par UN-Habitat. Dans ces cas, l'impulsion est exogène et provient de la sphère des bailleurs internationaux fortement investis au Maroc et au Sénégal. Un troisième cas de figure correspondrait à l'Agenda 21 de Toulouse. Il se présente comme un processus fortement autocentré, dont l'impulsion est avant tout municipale dans la mesure où le dispositif est d'abord conçu comme un outil à usage interne à l'institution.

1.2.1.2. LEADERSHIPS, PORTAGE ET CONFIGURATION D'ACTEURS

Les différents systèmes d'acteurs rencontrés dans les quatre monographies sont de plus ou moins grande complexité. Le nombre de protagonistes en jeu, inflationniste dans le cas de Berlin, très réduit en ce qui concerne Toulouse, constitue de ce fait un premier élément de distinction entre les 4 sites. Cependant, quelque soit le « terrain », les agendas 21 constituent aussi le lieu d'expression de « leadership » plus ou moins évolutif. Il convient alors de distinguer les situations en fonction du degré d'implication des institutions municipales d'une part, et des diverses figures de la société civile d'autre part (associations, ONG, etc.)

Toulouse peut-être appréhendée comme une ville-acteur exclusive. Elle se caractérise, dans un environnement politique perçu comme défavorable (municipalité de droite, conseils général et régional à gauche), par une stratégie de repli sur soi. Les ressources mobilisées sont principalement internes qu'elles relèvent des apports financiers ou de l'expertise. Cette attitude exprime une démarche se focalisant sur un enjeu de marketing territorial. Cette situation paraît en effet exceptionnelle au regard des autres cas étudiés. Ainsi, à Berlin, Köpenick ; Guediawaye, le leadership est partagé entre les institutions locales et d'autres acteurs. Marrakech traduit une autre configuration singulière puisque la municipalité reste en position de retrait tout au long du processus qui se joue sur son propre territoire.

Comment les dispositifs, à l'inverse, incorporent-ils la « société civile » ?

Les cas de figure de Toulouse et Marrakech se caractérisent par un système de participation très cadré, déjà préétabli en amont de la démarche d'Agenda 21. Dans le cas de Toulouse, l'agenda 21 ne constitue pas en effet un levier, si ce n'est de refondation, tout au moins de réflexion sur les canaux usuels de la démocratie locale. L'« outil » reçoit ainsi un profilage communicationnel. De façon relativement classique, la démocratie représentative continue en effet d'être pour la municipalité, la source d'une légitimité politique non contestée, de sorte que l'on peut effectivement parler, dans le cas toulousain, d'une forme de mise à distance de la société civile.

Dans le cas de Guediawaye, la démarche d'agenda 21 vient s'inscrire en continuité de projets de développement précédents (expérience antérieure du projet de ville), de sorte que la société civile, déjà organisée autour d'enjeux de développement local reste très réactive.

Enfin, les cas allemands de Berlin et Köpenick constituent une figure à part. La société civile participe en effet très fortement de l'impulsion et assure le portage de la démarche en coordination avec de nombreux autres acteurs. Cette affirmation de la société civile s'inscrit dans le contexte de l'unification et de la remise en question du modèle de l'économie sociale de marché.

Un dernier facteur discriminant constitue l'accès aux ressources financières et scientifiques permettant d'« alimenter » le processus de l'agenda. Ainsi, tandis que Marrakech et Guediawaye, villes en développement, se trouvent tributaires de ressources financières exogènes, Toulouse et Berlin, semblent des démarches « autosuffisantes » fortement ancrées dans un territoire d'où ils tirent l'essentiel de leurs moyens.

1.2.1.3 EPREUVES ET DYNAMISATION DES SYSTEMES D'ACTEURS

Les agendas sont des processus dynamiques et de ce fait ils transitent par une série d'épreuves pouvant amener à une forte transformation de leur configuration. Nous avons de la sorte identifié trois types d'épreuves communes aux différents Agendas 21. Ces moments critiques sont tout d'abord relatifs à un épuisement des ressources financières. C'est le cas notamment à Marrakech où la fin du programme de coopération internationale et le retrait du PNUD du financement des Agenda 21 locaux, provoquent la fin de l'expérience. A Berlin, les dysfonctionnements du forum de l'agenda ainsi que sa fin précipitée, sont associés par les acteurs à la décision parlementaire de limiter puis de stopper l'engagement financier qu'il représentait, notamment dans un contexte de crise budgétaire et politique majeure.

A ces considérations financières, il faut ajouter les échéances électorales qui rythment la vie des processus. A Toulouse, l'horizon du Plan d'action est en effet dès le départ calé sur les échéances électorales. Il en va de même à Berlin où le changement de majorité introduit un événement majeur dans la vie de l'agenda dès lors qu'il amène au pouvoir une coalition initialement très favorable au processus. A Marrakech, enfin, les élections législatives de 2007 signent le départ du principal porteur de projet des Agendas 21 au niveau ministériel.

L'institutionnalisation des agendas, après un fonctionnement plus informel, peut aussi s'avérer mortifère pour sa dynamique. C'est spécifiquement le cas à Marrakech, où la domiciliation de l'Agenda 21 à la Mairie met fin à la vitalité de l'expérience. A Berlin la laborieuse et conflictuelle institutionnalisation de l'agenda, porte en germes son échec à accéder au statut d'instrument politique majeur.

1.2.2. INSTRUMENTS, PROCEDURES, EXPERTISE ET PARTICIPATION

Quelque soit les sites pris en compte l'objet Agenda 21 local est un dispositif dialogique. Nous entendons par là, un espace politique visant à mettre en dialogue un certain nombre de protagonistes afin qu'ils s'accordent en vue de la constitution d'un « plan d'action ». Rappelons en effet que le principe même de l'agenda 21, ou « plan d'action 21 », tel que défini au sommet de la terre, vise à la constitution collective d'un référentiel à même d'orienter, à plusieurs échelles, les politiques des collectivités territoriales. Nous devons dès lors nous interroger sur la construction, « petite fabrique », de ces dispositifs qui mettent en œuvre des techniques d'ingénierie sociale : méthodologies, procédures, agencements, visant à favoriser le bon fonctionnement de ces espaces dialogiques.

Ces dispositifs se caractérisent par une référence à une unité de lieu, soit, le territoire d'accueil (région, municipalité, arrondissement, etc.), mais réfèrent tout autant à une unité de temps, plus ou moins courte ou dilatée en fonction de la conception même des procédures à mettre en œuvre. Ils sont également conçus comme des arènes publiques où doivent s'échanger des argumentaires en vue d'un accord. Ceci suppose des conceptions différentes de protagonistes susceptibles d'échanger, ou encore des agencements devant guider les échanges (formatage des thèmes et des modalités de formation : forums, conférences, séminaires, etc.). Nous devons de ce fait nous interroger sur l'origine de ces dispositifs, mais aussi mettre en lien ces choix techniques et procéduraux avec le sens donné à ce type d'expérimentation.

1.2.2.1. LA PETITE FABRIQUE DES INSTRUMENTS

Nous pouvons distinguer dans la construction de ces dispositifs deux cas de figures. Dans le premier cas le dispositif fait l'objet d'une importation d'un instrument « clef en main ». Dans le second, il fait l'objet d'une négociation qui s'intègre globalement au processus de l'agenda.

Dans le premier cas de figure, l'importation des procédures est d'abord en lien avec l'intervention d'un bailleur international qui impose ses instruments ainsi que ses grilles de lecture. C'est le cas de Dakar et de Marrakech pour lesquels l'accès aux ressources est associé à l'imposition d'un instrument. A un autre niveau, il est rare que les instruments mobilisés soient l'objet d'une complète invention. Si dans le cas de Marrakech, le référentiel ZOPP (Projet Participatif Par Objectif ou PPO), empruntés au GTZ Allemand, constitue un incontournable instrument de management de projets, on retrouvera des techniques similaires de formalisation de procédures à Toulouse, Dakar, Berlin. Notons à ce titre, qu'à Toulouse la procédure « clef en main » vient du CERTU. Pour autant la part d'invention n'est pas absente. Elle réside d'abord dans l'interprétation des instruments et leurs modalités de mise en pratique, fort différente à Dakar et Marrakech, en raison des grammaires divergentes de la vie publique. Elle est pleinement assumée à Köpenick qui intègre des procédures de planification par objectifs dans un dispositif complètement original, permettant d'associer et de coordonner trois arènes différentes de débats (forum œcuménique, forum environnement et développement, et administration municipale) dans un dispositif dit à trois piliers. La scène Berlinoise fait œuvre en la matière, d'un esprit certain d'expérimentation de ces espaces dialogiques ; notamment, à l'initiative de véritables bureaux d'ingénierie : « open space », « forum prospectifs », « budget participatif », etc.

Tout agenda s'inscrit, par définition dans un pas de temps devant permettre le passage d'une négociation à la définition du plan d'action. En fonction des terrains, différentes échelles de temps peuvent être distinguées. Toulouse et Marrakech s'inscrivent ainsi dans des temporalités courtes. A l'opposé de notre panel, Köpenick s'inscrit résolument dans des temporalités longues. Le profilage « court » de l'agenda de Toulouse renvoie à des stratégies de positionnement politique à l'échelle de l'aire urbaine. Il s'agit de boucler le cycle de l'agenda 21 local avant que n'arrivent à échéance les agendas des communes périurbaines. Nous sommes dans l'orchestration d'un événement de communication établi à échéance d'un an. Les facteurs explicatifs du profilage court de Marrakech renvoient, quant à eux à une temporalité imposée par les référentiels de l'organisme international qui le finance, ON-Habitat. A l'autre versant, l'agenda Köpenick opte pour une procédure longue, réitérative, tablant sur une procédure de réactualisation régulière, relative à l'évolution des contextes et de la perception évolutive des enjeux locaux. La dynamique des agendas du Grand-Berlin, s'inscrit également dans la durée, d'une autre manière, en « mutant » du réseau, à l'institution éphémère puis à l'association avec des portages différents ; ses différentes épreuves autorisant paradoxalement sa pérennisation.

Les agendas sont fondamentalement des « machines » à créer de l'accord. Ils déterminent de ce fait l'encadrement des procédures de négociation et d'ajustement des cadres référentiels des protagonistes. Fondamentalement, l'ensemble de nos cas de figures mettent en place des mécanismes de sélection des protagonistes « ayant droit » à la parole. A l'exception peut-être de Köpenick, sur lequel nous reviendrons, il réfère à un modèle de confrontation de groupes d'intérêts, ou pour le moins de collectifs organisés (associations, initiatives, réseaux, corporations, etc.). Là encore le cas Berlinois est exemplaire : la machine à créer des accords entre groupes d'intérêts fait l'objet de longs arguties parlementaires, avant de se traduire par la structure des « bancs » (Bänken), qui visent à organiser l'ajustement des cadres, par entrée thématique (elles aussi négociées au préalable). A ce titre il est intéressant d'avoir en mémoire comment dans ce système complexe, le lobbying féministe cherche à imposer la parité au sein des « bancs » et comment s'impose le principe de la participation brandebourgeoise.

Cette définition souple des « organisations » collectives, qui dans les « initiatives » peuvent revêtir un grand degré d'informalité, permet de saisir l'idée d'un lieu préalable de création « d'accords », de schèmes argumentaires, « d'intérêts » ou dénominateurs communs, qui pour le moins permet une première montée en généralité, une production de « cadres » (frame). Dans le dispositif dakarois, la « société civile » se définit – selon Jean-Jacques Guibbert et ses collaborateurs - comme une sédimentation de groupes d'intérêts, associations, réseaux familiaux, porteurs de ces potentialités d'ajustement de cadres, à la fois dans la définition d'un dessein et dans sa formulation. Les procédures d'agenda sont donc le lieu d'un ajustement de cadres entre « filières » porteuses elles-mêmes de cadres.

Ces réseaux, associations, organisations corporatistes n'ont cependant pas le même poids. La réflexion menée par la commission parlementaire *ad hoc* de Berlin en 1997-1999, formule alors le vœu que les processus d'agenda soit le lieu d'une régulation des lobbies (un « rééquilibrage ») et l'opportunité d'une activation de nouveaux lieux d'ajustement des points de vue et de mobilisation collective organisée. Cette dimension est très présente également sur le terrain dakarois, où le discours de l'activation concerne tout particulièrement les populations des « sans voix » (les jeunes, les femmes).

A Marrakech, la société civile fait également l'objet d'une cooptation d'organisations. A Toulouse, le sentiment que nous avons est que du point de vue des organisateurs de l'agenda, la question de la participation de groupes d'intérêts complémentaires reste un « impensé », au bénéfice d'une conception encore vague d'un « panel d'individu », qui finalement se mue en tout-venant d'où s'absentent les associations...

1.2.2.2. EXPERTS ET EXPERTISE

Dans ces dispositifs, quelle place est accordée à la légitimation par l'expertise

Si l'on se rapporte aux préconisations de l'agenda 21 de Rio, on voit presque, au fil des paragraphes, se dessiner des modalités hybrides d'orchestration des accords. En effet, l'impératif de participation « des populations », tend à accorder une place privilégiée à certaines catégories jugées vulnérables dans les processus de négociation (jeunes, femmes, pauvres). La scène berlinoise nous a d'ailleurs habituée à de nouvelles catégories : les migrants, les handicapés, les vieux... A coté de ces groupes-cibles, la figure de l'expert « scientifique » (« ceux qui font métier de sciences ») voisine avec celle de « l'entrepreneur » (« celui qui fait marcher l'économie »). Il est intéressant de constater que les « bancs » berlinois consacrent aussi ces figures.

Ces catégories de protagonistes peuvent être appréhendées comme des idéaltypes de l'expertise que nous allons essayer de préciser à la jonction des distinctions sémantiques françaises et allemandes. La figure de l'expert transite au travers de quatre modes différents de présentation de soi. La première réfère à une compétence scientifique attestée, qui fait de l'expert un porteur de vérité (ce que Feyerabend a en son temps critiqué avec une causticité pleine d'humour)¹. Il fait donc métier de sciences dans sa discipline. Pour autant cette compétence, entre en concurrence avec celle du « spécialiste », compétent en son domaine, du fait de la mobilisation pratique d'une catégorie de savoir professionnel et/ou du fait d'un apprentissage (*Fachleute* en allemand). Ceci ouvre largement les catégories d'expertises, puisque, les définitions corporatistes peuvent référer à une définition de l'expertise : entrepreneurs, enseignants, architectes.

Cependant lors que l'on introduit la notion d'apprentissage, s'invitent d'autres modalités de la montée en capacité, notamment celle qu'implique la fonction de représentant d'un groupe associatifs ou d'un engagement collectif. Cette figure de l'expert par l'expérience collective et le monde vécu partagé se retrouve particulièrement dans les discours de légitimation des organisations « d'entraides » (de chômeurs, de mères de familles, de malades du VIH, etc...). Elle réfère aussi souvent à la notion d'expertise « sociale ».

Elle ne recouvre de ce fait pas totalement la figure de « l'expert par l'expérience », ce représentant de son seul monde vécu, que cherche à filtrer le processus de Köpenick, en obligeant via les procédures à une montée en généralité de l'expression des mondes vécus.

¹ Feyerabend Paul, (1975). « Contre la méthode, Esquisse d'une théorie anarchiste de la connaissance » , Editions du Seuil.

Se dire expert n'est cependant pas définir en propre sa capacité d'expertise, encore faut-il être désigné tel. Les dispositifs d'agenda sont le lieu d'une négociation de la définition de l'expertise, du moins sur les scènes où le rapport de force entre porteurs de conceptions divergentes, laisse un espace à la négociation. A Berlin, les tensions qui entourent la présentation du plan d'action du forum de l'agenda reposent aussi sur un déni de compétences « d'experts » jugés par les techniciens du Senat « auto-proclamés ». A Dakar, par exemple, le recours à l'expertise « sociale » dans le champ de l'aménagement s'explique aussi par « une forte carence en ressources humaines convenablement formées » dans le champ de l'aménagement territorial. Sont jugés experts tous ceux qui ont conquis des compétences en matière de montage de projets. De ce fait, à Dakar, comme à Marrakech, l'accession à l'« expertise », c'est-à-dire, à la reconnaissance sociale et politique d'une compétence progressivement consolidée passe aussi par le processus d'Agenda qui constitue en quelque sorte une « pépinière d'experts ». Telle est par exemple la figure, à Marrakech de la présidente de l'association Kadaria, qui porte un des projets démonstratifs de l'agenda de Marrakech. Nous constatons aussi que le passage par l'agenda, dans les deux sites du Sud permet de circuler entre des fonctions nouvelles, soit de portage d'opérations associées à des programmes de développement, soit des fonctions politiques. Ce type de profil se retrouve également au Nord, sous une forme un peu différente néanmoins, avec ses experts en communications et dispositifs dialogiques que deviennent les responsables de Büro Blau et l'Agenda-Agentur et dont nombre de missions s'articulent autour du processus de l'Agenda.

L'expert se situe donc à l'intersection de deux figures. La première est d'ordre organisationnel : Elle permet alors à l'agenda (mais aussi à d'autres dispositifs) de fonctionner parce qu'il en est la cheville ouvrière. Il est celui qui connaît le langage et les référentiels des bailleurs pour accéder aux ressources (l'art du fundraising). La seconde fonction est celui du spécialiste « entendu » sur la scène dialogique pour donner son avis, apporter un éclairage. Ce dernier intervient sur les cadres de représentation des orientations de l'action plus que sur les petites machines.

1.2.2.3. DEMOCRATIE LOCALE ET PARTICIPATION

La légitimation de l'action par la participation est, nous l'avons vu un principe inhérent à l'Agenda 21 de Rio. Mais de quelle participation parle-t-on ? A quelle échelle et pour quels destinataires ?

L'enjeu de la participation vise certes à donner voix, dans l'Agenda de Rio, à des catégories qui en sont dépourvues, mais ce document véhicule plus largement l'idée que le local constitue une échelle pertinente d'action en faveur d'un changement global (Think global, act local). En fonction des contextes, l'articulation entre cette référence au local et l'injonction à la participation peuvent ne pas prendre la même signification.

Nous avons vu en effet, que dans le contexte berlinois de l'Unification, la reconstruction des appareils municipaux s'accompagne d'une très forte aspiration à plus de démocratie directe, révélant, de la part des Allemands de l'Est en particulier, une grande méfiance à l'encontre de la démocratie représentative. L'agenda se fait alors le levier, à Köpenick d'une affirmation de l'autonomie de la municipalité contre l'échelle de gestion du Grand Berlin. Dans le même temps, les forums et les procédures mises en œuvre visent à l'apprentissage des vecteurs de l'action, par le repérage des différents registres d'actions des grands acteurs institutionnels, à partir de la formulation d'un problème public. Il est frappant par exemple de voir dans les plans d'action l'énoncé d'un souci ancré dans l'expérience quotidienne (éducation, sécurité, action économique etc.) se traduire par des solutions qui engagent des échelles de compétences différentes et nécessitent d'engager une stratégie de lobbying à un autre niveau territorial. Nous sommes loin de la logique de « filtrage » opérée par la mairie de Toulouse dans la construction d'un agenda « autiste » et ne voulant répondre que de son champ de compétence.

Il en est de même pour les Sud. Tandis qu'à Dakar la décentralisation s'est accompagnée d'un accroissement de compétences des municipalités peu suivies des moyens adéquats la ville Marrakech, peine à trouver place dans un contexte de déconcentration hésitante. Si dans le premier cas, les agendas s'intègrent à une routine d'action politique forte d'une mobilisation réactive de la société civile, l'agenda de Marrakech est le lieu d'une expérience décevante d'une population avide de plus d'initiatives. Tandis qu'il cristallise une aspiration à la libération des initiatives locales, il échoue aussi en raison de son inadéquation à un système de pouvoir fortement dépendant de relations clientélistes.

Ces grammaires divergentes de la vie publique influent sur la conception des espaces dialogiques des agendas. Tandis que les agendas restent au Maroc et à Toulouse des lieux de la consultation formelle. Ils sont à Berlin-Köpenick le lieu assumé de la co-construction de l'action publique et à l'échelle du Grand Berlin, le véhicule d'une négociation entre une démocratie représentative en peine avec sa légitimité et des aspirations puissantes à plus de démocratie directe. Le processus de l'agenda se fait alors un important analyseur d'une revendication qui le dépasse... et se déploie ailleurs, par exemple dans le cadre des dispositifs mis en œuvre dans le programme « Ville Sociale ». Ce n'est pas, par exemple, le processus d'agenda qui est le levier de la multiplication des budgets participatifs, mais il se fait l'écho des débats qui en porte le souhait.

Qui néanmoins participent dans ses machines à « participer » ? Si Marrakech se fait le lieu d'un investissement inespéré du tissu associatif, dans un contexte politique où la participation déroge aux habitudes, l'agenda Gediawaye se fait l'outil d'une appropriation pragmatique, parce qu'aussi modestes soient-elles il donne accès à des ressources. Les machines françaises et allemandes se font surtout l'écho d'une mobilisation mesurée, mais tandis que les agendas

berlinois se font néanmoins le miroir d'une société civile organisée remuante et exigeante à l'encontre de la vie politique, elle ne parvient pas à Toulouse à s'associer au processus .

A qui sont-elles destinées les agendas ? Sans doute peu aux « sans voix » que l'agenda de Rio souhaitait réintégrer dans les arènes politiques. Qu'attend-t-on alors de ces dispositifs participatifs ? Il apparaît en premier lieu, si l'on exclue la situation Toulousaine où le « gadget » semble ne pas déborder de sa fonction marketing, que l'instrument « agenda » soit d'abord le levier d'une activation multiforme des classes populaires et moyennes. Elle semble traduire un changement de paradigme assez transversal de la vie civique. En effet, à l'exclusion du site Toulousain, les agendas 21 se font le lieu d'un apprentissage, voire d'une injonction à l'autonomie, un lieu-ressource de l'auto-organisation en vue « d'une prise en charge de son propre développement ». Le droit à participer est également associé au devoir de trouver à son niveau, ou par le biais d'une action collective des solutions locales ...

1.2.3. CONCLUSION

Ces quelques pistes analytiques ne sont que des esquisses imparfaites et incomplètes. Elles tracent des axes de réflexion, que nous aurons l'occasion de reformuler. Nous n'avons pu notamment mettre à profit ici les quelques jalons ébauchés ni sur les logiques d'engagements, ni sur la performativité. De ce fait cette conclusion est d'abord une invitation à lire les monographies. Là est la vraie richesse, dans toutes ses virtualités

1.3. BIBLIOGRAPHIE

BACQUE M-L., REY H., SINTOMER Y (dir.), (2005), *Gestion de proximité et démocratie participative – une perspective comparatiste*, Collection recherche, La découverte.

BARTHE Y., CALLON M., LASCOUMES P., (2001), *Agir dans un monde incertain –essai sur la démocratie technique*, La couleur des idées, Le Seuil.

BERGMANN E., GATZWEILER H-P, GÜTTLER H, LUTTER H, RENNER M, WIEGANDT C-C, (1996), „Nachhaltige Stadtentwicklung –Herausforderungen an einen ressourcenschonenden und umweltverträglichen Städtebau“, Bonn, *Informationen zur Raumentwicklung*, n° 2-3, pp. 71-97.

BOLTANSKI L., THEVENOT L., (1991), *De la justification- Les économies de la grandeur*, NRF-Essais, Gallimard.

BRODAGH C, 1997, « Le développement durable à l'épreuve de la gestion locale », Paris, *Pouvoirs locaux*, n° 34, pp. 27-33.

BUNDESMINISTERIUM FÜR UMWELT, NATURSCHUTZ UND REAKTORSICHERHEIT, (2002), *Lokale Agenda 21 und nachhaltige Entwicklung in deutschen Kommunen – 10 Jahre nach Rio : Bilanz und Perspektiven*, Bonn

CEFAÏ D., (1996)“La construction des problèmes publics. Définitions de situations dans des arènes publiques”. *Réseaux*, (75), pp. 43-66.

CEFAÏ D., JOSEPH I, (2002), « L'Héritage du pragmatisme. Conflit d'urbanité et épreuves du civisme », Colloques de Cerisy, Editions de l'Aube

CEFAÏ D., PASQUIER D (2003)., *Les sens du public –Publics politiques, publics médiatiques*, PUF.

CEFAÏ D., TROM D., (2001), *Les formes de l'action collective-mobilisations dans les arènes publiques*, Raisons pratiques, Editions de l'EHESS

CHEVALIER D., HAQUES-JOUE S. et ROUYER A. (2006)., « La dialectique de la mobilisation et de l'injonction dans la « petite fabrique » locale du développement urbain durable », *Urbia*, n° 3, pp. 29-43.

FAURE A., POLLET G., WARIN P. (dir), (1995), *La construction du sens dans les politiques publiques –Débats autour de la notion de référentiel*, Logiques politiques, L'Harmattan

GODARD O, (1994), « Le développement durable et le devenir des villes », Paris, *Futuribles*, pp. 29-35

GODARD O., (1996), « Le développement durable : paysage intellectuel », Montréal, *Natures-Sciences-Sociétés*, n° 2, pp. 309-322.

GODARD O, 1997, « Projets et recompositions par les échelles territoriales », Paris, *Pouvoirs locaux*, n° 34, pp. 33-38.

- GOFFMAN E., (1991), *Les cadres de l'expérience*, Le sens commun, Editions de Minuit.
- HABERMAS J., (1981), *Théorie de l'agir communicationnel*, Tome 1 et 2, L'espace du politique, Fayard
- JOUVE, B. (2005), « La démocratie en métropoles : gouvernance, participation et citoyenneté », *Revue française de science politique*, n°2, pp. 317-
- LAHIRE B., (1998), *l'Homme pluriel- Les ressorts de l'action*, Nathan.
- LASCOUMES P., LE GALES P. (dir), (2004), *Gouverner par les instruments*, Presses de Sciences Po.
- MUSSELIN C.(2005), Sociologie de l'action organisée et analyse des politiques publiques : deux approches d'un même objet ?, *Revue française de science politique* n°1, pp. 51-71.
- PALIER B., SUREL Y.(2005), Les « Trois I » et l'analyse de l'Etat en action, *Revue française de science politique* n°1, pp. , 7-32.
- SAUVEZ M., (2001), *La ville et l'enjeu du développement durable*, La documentation française.
- SMITH A et SORBETS C (dir), (2003), *Le leadership politique et le territoire, Les cadres d'analyse en débat*, Presses Universitaires de Rennes.
- THEVENOT L., (2006), *L'action au pluriel - Sociologie des régimes d'engagement, Politique et Sociétés*, La découverte.
- UN-Habitat (2002), *The Global Campaign on Urban Governance, Concept paper, Draft 5*, 20/11/2000., 41p

2. LA PETITE FABRIQUE DU DEVELOPPEMENT DURABLE A BERLIN

(Alice ROUYER, mai 2008)

2.1. BERLIN A L'HEURE DU DEVELOPPEMENT URBAIN DURABLE

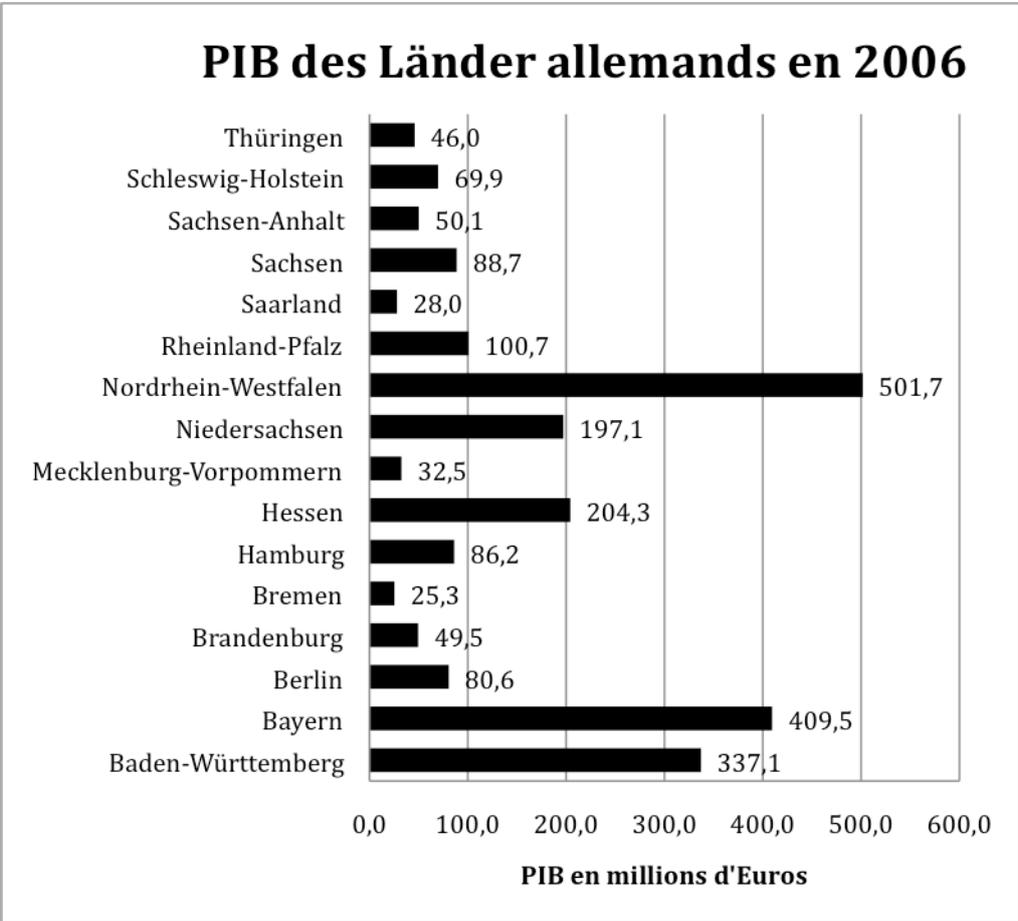
2.1.1. BERLIN, WELTSTADT DESENCHANTEE

Si le Berlin statufié sous le regard des Immortels de Wim Wenders n'est plus, l'histoire a repris son cours. La ville garde cependant encore aujourd'hui et sans doute durablement les stigmates de son ancienne division. L'Unification a permis à la métropole de 3,4 millions d'habitants de recouvrer son statut de capitale et la majeure partie des institutions gouvernementales, mais se fut au terme d'une douloureuse négociation, dans un Etat fédéral où les grandes métropoles régionales étaient peu disposées à lui accorder de nouvelles prérogatives. Le Parlement et les principales institutions de l'exécutif se sont cependant installés à partir de 1994, dans un quartier flambant neuf à deux pas du Reichstag rénové. Dans cet espace dénommé « Bonn sur la Sprée » par les locaux, les expatriés rhénans fêtent un exotique carnaval, mais les traces visibles de l'ancien no-man's-land s'estompent.

Les relations entre la Fédération et la métropole berlinoise ne sont guère au beau fixe. Il y a là l'héritage de la « normalisation » qui a aboutit à la remise en cause progressive des mesures d'exception dont l'ancienne Ville-Etat bénéficiait jadis du fait de sa situation d'enclave géopolitique, mais également, plus récemment, les conséquences du refus de la Fédération d'aider la Ville à surmonter les difficultés financières provoquées par son engagement involontaire dans un scandale financier impliquant les élites politiques locales corrompues de la CDU et de la SPD. Cette épreuve devait aboutir en 2001 à la démission du Bourgmestre Eberhardt Diegpen (CDU) et à l'arrivée au pouvoir d'une coalition entre sociaux-démocrates et anciens communistes, à nouveau reconduite à la Chambre des Représentants et à la municipalité, aux dernières élections de septembre 2006. En octobre 2006, le Tribunal constitutionnel de Karlsruhe validait la décision fédérale de laisser Berlin régler seule son déficit budgétaire. La nouvelle équipe municipale, menée par Klaus Wowereit, était confrontée à une dette cumulée de 62 millions d'Euros.

La chute du Mur a bouleversé un tissu économique hérité que la ville a encore bien du mal à régénérer. Berlin-Est a subi de plein fouet la phase d'adaptation de ses industries et services à l'économie de marché, tandis que Berlin-Ouest et ses entreprises à faible valeur ajoutée ont cessé de bénéficier des aides fédérales qui leur avaient été jusqu'alors octroyées. Jusqu'en 1995, la disparition de ses industries obsolètes a été pour partie compensée, en termes d'emploi, par le développement des services à l'Est, mais, malgré l'arrivée des principales instances fédérales dont on attendait l'impulsion, Berlin n'est pas parvenu à jeter les bases d'un développement prenant appui sur des segments porteurs (informatique, multimédia, biotechnologies.etc.) Son PIB positionne la Ville-Etat très en retrait des grands Länder rhénans et méridionaux : La Rhénanie du Nord-Westphalie, la Bavière et le Bade-Württemberg. Son taux de chômage figure parmi les plus élevés d'Allemagne.

Figure n° 1 : Produit intérieur brut des Länder allemands en 2006 (en millions d'Euros)



Source : Statistisches Bundesamt

Figure n° 2 : Taux de chômage des Länder allemands en 2006 (en %)

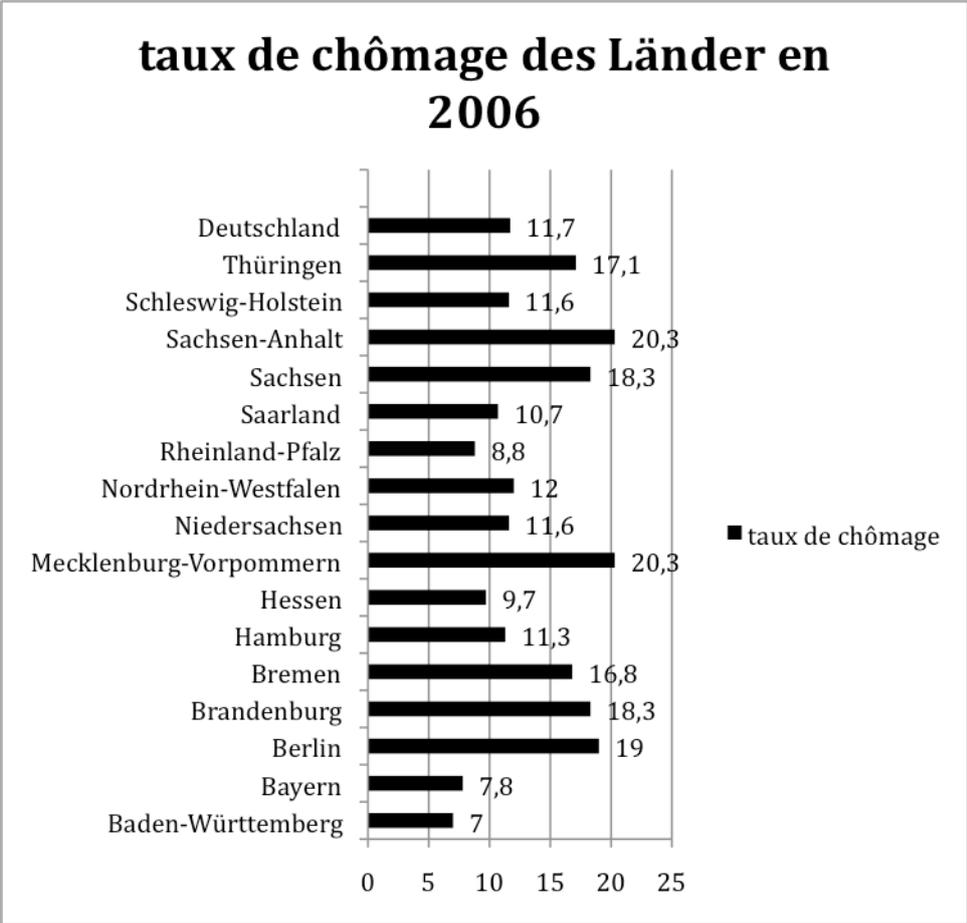
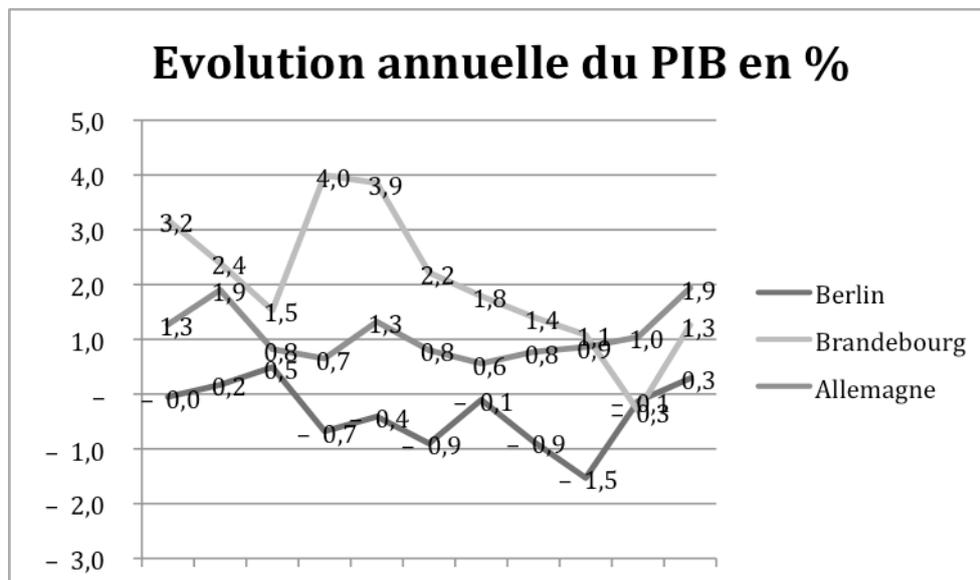


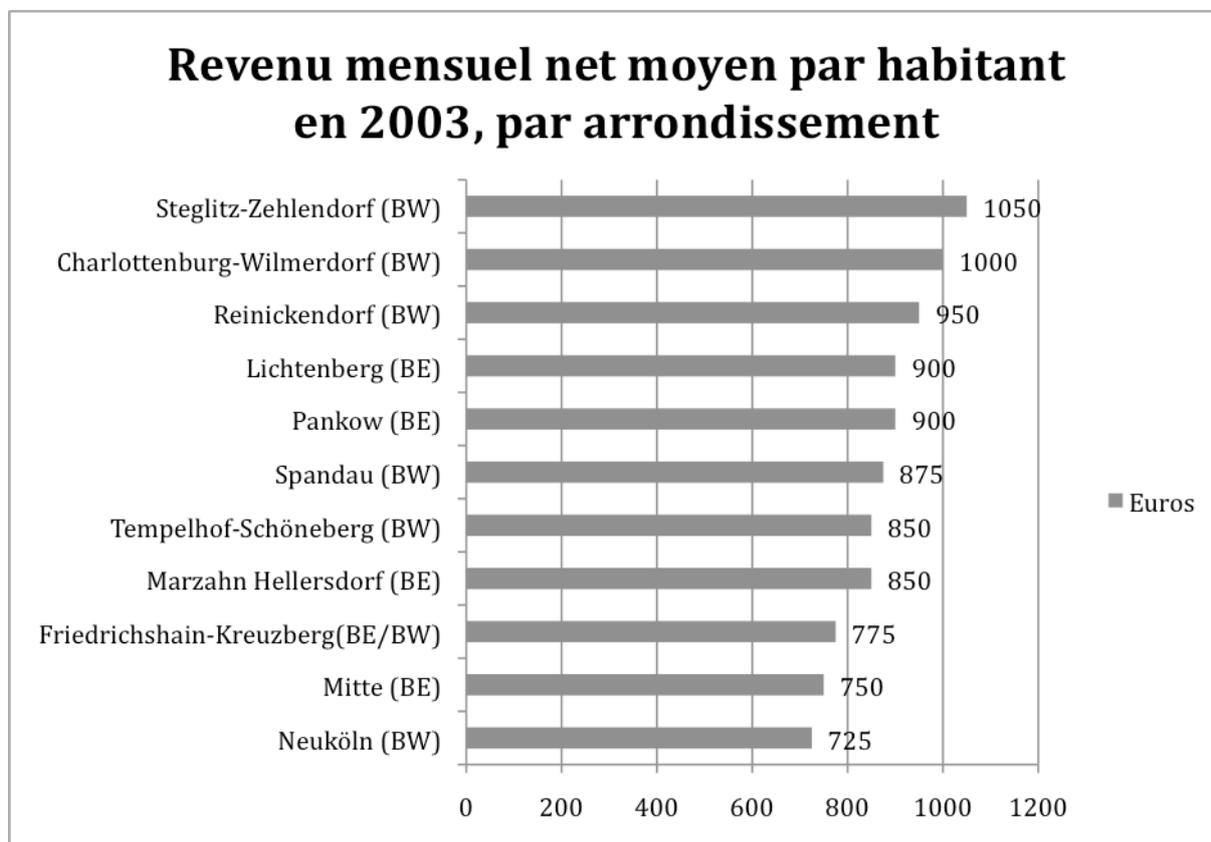
Figure n° 3 : Evolution annuelle du PIB en Allemagne, à Berlin et en Brandebourg entre 1996 et 2006 (en %)



Source : Office statistique fédéral

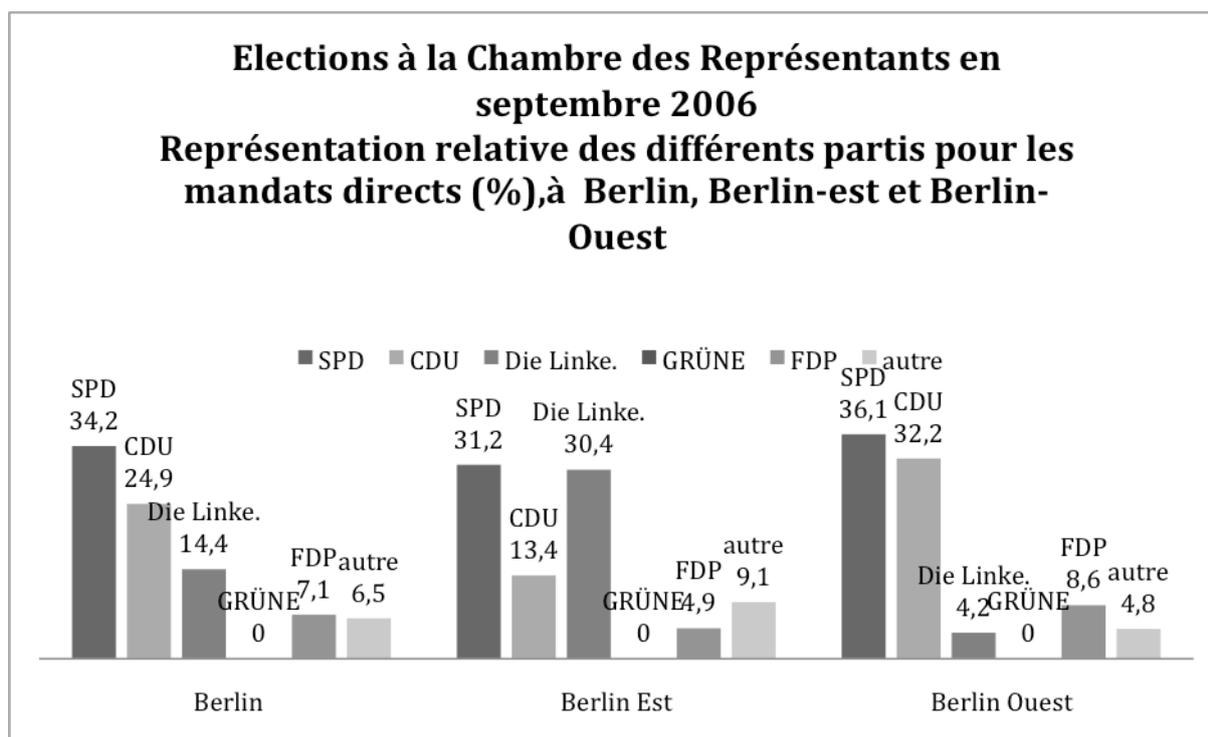
Le défi berlinois est aussi de faire de deux villes séparées, une seule ville. Au-delà des enjeux urbanistiques que cela implique (reconstruction et réorganisation du système de transport ; aménagement urbains favorisant les « coutures » de la ville, réhabilitation des grands ensembles de la partie orientale, etc.), il s'agit d'apporter des réponses politiques aux difficultés sociales auxquels sont confrontés une partie des Berlinoises. Les contrastes socio-spatiaux opposent plutôt les anciens quartiers centraux et péri-centraux de « casernes locatives » (Wedding, Tiergarten Prenzlauerberg Friedrichshain, Kreuzberg, Neukölln) et les quartiers périphériques résidentiels (Pankow, Steglitz, Zehlendorf, Charlottenburg, Wilmersdorf, Reinickendorf, Lichtenberg, Pankow, ...) (Figure n° 4). Pourtant, le « Mur dans les têtes » s'exprime par la divergence sensible des comportements électoraux (Figure n°5).

Figure n° 4 : Revenu mensuel net moyen par habitant, en 2003, dans les différents arrondissements berlinois



Source : Office statistique de Berlin 2007

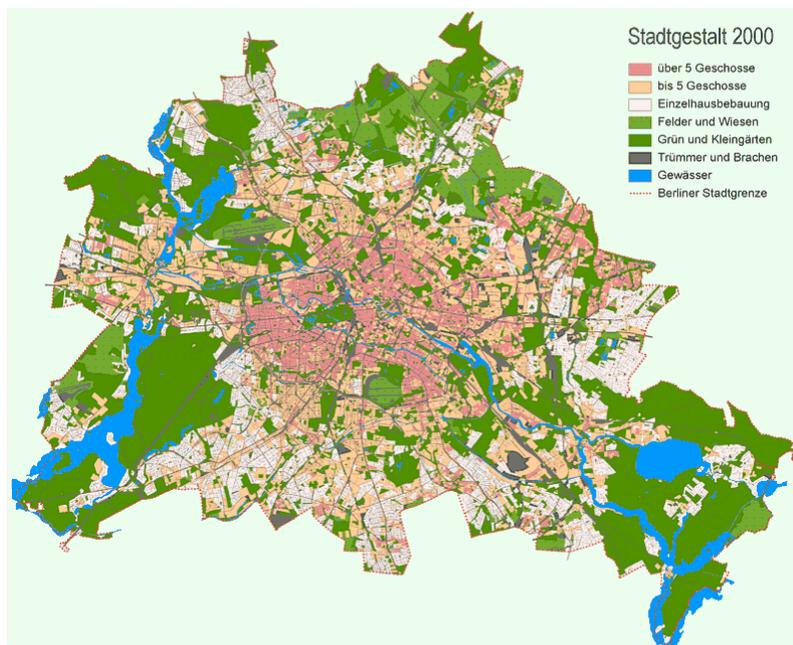
Figure n° 5 : Elections à la Chambre des Représentants en septembre 2006



Source : Office statistique de Berlin-2007

Berlin a connu également depuis la chute du Mur, un processus de réinsertion au cœur de son territoire régional. En effet, Berlin-Ouest se trouvait en situation insulaire au cœur de la RDA, mais faisait également obstacle aux relations de la capitale est-allemande, Berlin-Est avec la périphérie occidentale de l'agglomération du Grand-Berlin. Depuis 1989, le traité d'Unification des deux Etats allemands prévoyait la constitution d'une seule région-capitale par la fusion de la Ville-Etat de Berlin avec sa périphérie directe, le Land de Brandebourg, caractérisé par la faiblesse de son armature urbaine et l'empreinte de la ruralité. C'était sous-estimer les rivalités des deux Etats fédérés, en mal d'investissements et d'infrastructures nouvelles, ainsi sans doute, que l'ampleur de la méfiance entre « Ossis » et « Wessis ». Les conflits récurrents entre les deux Etats devaient entraîner l'échec du référendum en faveur de leur fusion en 1996, malgré les conférences exploratoires communes à l'établissement d'un schéma commun d'aménagement régional, la constitution progressive d'un observatoire statistique commun et la multiplication des partenariats. En effet, la chute des barrières à l'expansion périurbaine devait rapidement favoriser l'afflux de Berlinoises dans de nouveaux espaces résidentiels dans la proche périphérie ainsi que la multiplication des zones d'activités brandebourgeoises mettant à mal les intérêts immédiats de la capitale, mais aussi ruinant les espoirs des aménageurs soucieux d'environnement, qui souhaitaient un choix politique concerté en faveur d'une orientation plus « durable » du développement métropolitain.

Figure n° 6 : Configuration de l'agglomération berlinoise, dans les limites des frontières de la Ville-Etat



Source : Sénat de Berlin

La situation de ville-Etat du début des années 90 constituait en effet une singularité dans le paysage allemand et son devenir polarisait l'attention. Que faire en effet d'une ville multimillionnaire quasiment dénuée de périurbanisation, figée dans sa structure en doigts de gant d'avant-guerre et aux vastes incursions de champs et de surfaces boisées jusqu'au cœur de son agglomération ? L'urbanisation de la partie occidentale avait été confinée à l'intérieur du Mur, obligeant la municipalité à une politique de préservation d'espaces de respiration et de verdure, tandis que la partie orientale, fidèle au dogme urbanistique de la « ville compacte » avait connu une faible extension de son territoire urbain, à l'exception des vastes quartiers de grands ensembles denses (Marzahn, Hellersdorf, Hohenschönhausen, ...).

Berlin-Ouest avait été, en outre, avec le soutien de la Fédération, un haut-lieu d'expérimentation architecturale et urbanistique : depuis l'Interbau de 1957 convoquant Le Corbusier, Niemeyer ou Walter Gropius dans le quartier du *Hansaviertel*, en passant par la réalisation du *Kulturforum* et de la *Philharmonie*, sous la houlette de Hans Scharoun, jusqu'à à l'exposition internationale d'Architecture (IBA) de 1987 (année du 750^{ème} anniversaire de la ville de Berlin) dont la préparation couvrira les années 80.

Cette « reconstruction critique » de l'IBA se traduira notamment par des expérimentations écologiques et sociales, dans le cadre de la « rénovation douce » (*behutsame Stadterneuerung*) dans l'arrondissement de Kreuzberg (Bodenschatz, 1987). Ces opérations se caractérisent par la participation des habitants à la rénovation de leur îlots, expériences-pilotes

s'intéressant aux économies d'énergie et à l'énergie solaire, à la rationalisation de la consommation d'eau et aux micro-structures d'assainissement (Manteuffelstrasse ; Bernbürgerstrasse), au recyclage des déchets, au verdissement (IBA, 1991 ; Ekhardt, 1991 ; Steinebach, 1991). Berlin devait d'ailleurs, à cette fin, bénéficier des programmes expérimentaux fédéraux en matière de logement et d'urbanisme (*Experimenteller Wohnungs- und Städtebau* ou *ExWoSt*).

Cet héritage antérieur à la chute du Mur a eu du reste une suite : les équipes engagées dans ces opérations ont poursuivi leurs activités dans le cadre de la société STERN, « société pour une rénovation douce », qui a entrepris des actions de réhabilitation dans la partie orientale de la ville. Dans le même temps, le Senat de Berlin poursuivait la valorisation des expériences-pilotes dans le cadre d'un programme intitulé « Construction écologique » (*ökologisches Bauen*).

Le Berlin du début des années 90 constitue un espace de paradoxes et de tensions, où la volonté expérimentale et les utopies urbaines, qui avaient trouvées ici un lieu d'expression, se heurtent aux inexorables changements de contexte socio-économique et à la réduction progressive des marges d'actions politiques et financières des collectivités territoriales locales au profit du gouvernement fédéral et des grands acteurs économiques. La négociation du schéma directeur régional Berlin-Brandebourg est une bonne illustration de ces tensions : résultat de l'euphorie des premières années d'ouverture, elle consacre le modèle métropolitain de la « concentration décentralisée », qui vise la mise en réseau et la revitalisation des petites villes brandebourgeoise et la limitation de l'étalement urbain, mais elle servira pour l'essentiel de caution morale, face à la nécessité immédiate de se plier à la pression des investisseurs sur la proche périphérie urbaine, mais aussi aux exigences du gouvernement fédéral soucieux de limiter la participation publique aux coûts d'infrastructures de transport. Le temps n'est plus aux planifications ambitieuses.

Figure n° 7 : Le schéma directeur concerté Berlin-Brandebourg



Source : Sénat de Berlin

2.1.2. AGENDA 21 ET DEVELOPPEMENT DURABLE EN ALLEMAGNE

Selon une enquête réalisée en 1998 par le ministère fédéral de l'Environnement, 15% de la population allemande avait entendu parler de la notion de « développement durable » en 1998, 28% en 2002 (Ruchkowski, 2002). Depuis la conférence de Rio de Janeiro, en effet, le processus de diffusion et d'interprétation de la notion a été lent. En 1992, le parlement fédéral prend l'initiative d'une nouvelle commission d'enquête intitulée « Protection de l'homme et de l'environnement ». C'est à son initiative qu'en 1994, l'Allemagne intègre le principe de durabilité dans sa constitution. En 1996, au lendemain de la conférence des Nations Unis sur les établissements humains d'Istanbul « Habitat II », qui réaffirme l'enjeu de durabilité des villes, la mobilisation institutionnelle est générale en Allemagne. La préparation de la Conférence, puis les déclarations dont l'Allemagne devait se faire signataire, allait notamment avoir des incidences sur la refonte du cadre réglementaire de l'aménagement du territoire et du code de l'urbanisme (*Baugesetzbuch, Baunutzungsverordnung, Raumordnungsgesetz*), puis sert de fondement à la refonte de la nouvelle loi fédérale de protection de la Nature de 2002. La refonte des lois-cadres de l'aménagement par le Parlement puis l'implication des administrations fédérales dans le processus de vulgarisation des objectifs de Rio, avaient d'immédiates répercussions à l'échelle des Parlements et administrations régionales.

Cependant, elle s'inscrit en continuité d'un débat écologique ancien et bénéficient de l'existence d'une polyphonie d'acteurs institutionnels – à commencer par l'office fédéral de l'environnement- en pouvoir de proposer une interprétation propre des injonctions que la notion recouvre.

Une des spécificités cependant de l'Allemagne est l'implication plutôt précoce des collectivités locales. Le chapitre 28 de l'Agenda 21 de Rio invite en effet les communes à prendre des initiatives en faveur du développement durable, par le biais d'un dialogue avec les habitants, les diverses associations et organisations locales et les acteurs économiques.. On oublie cependant que cette conférence a fait l'objet d'une longue préparation, par les Etats, les ONG et de nombreux groupes de pression. L'ICLEI (International Council for Local Environmental Initiatives) est ainsi une organisation onusienne datant de 1990 qui va jouer un grand rôle dans la percolation des orientations de l'Agenda 21 de Rio. Par ailleurs, dès 1994, de nombreuses communes allemandes avaient signé la charte d'Aalborg instituant le réseau des villes européennes pour le développement durable.

Ce n'est pourtant qu'à partir de la Conférence d'Istanbul que l'implication des communes dans ce processus s'accélère. Les premières communes ou collectivités territoriales mettent la question de l'environnement au cœur de leurs préoccupations. Parmi ces premières collectivités, l'arrondissement de Köpenick, la ville de Munster ou la ville de Munich sont souvent citées. L'initiative de la mobilisation est le fait des cercles paroissiaux ou des milieux

scolaires (BMU, 2002 ; STÄDTETAG, 2004). A partir de 1998, certains Länder, à l'exemple de la Bavière vont mettre en œuvre leur propre programme de soutien aux Agenda 21 locaux. En 2001, des structures associatives relais telles que la Société allemande Agenda 21 pour la promotion d'un développement durable (*Deutsche Gesellschaft zur Förderung der Nachhaltigen Entwicklung*), vont favoriser les échanges d'expériences entre les initiatives locales. En mai 2002, 2297 communes, soit 16,2% des communes allemandes avaient mis en œuvre un agenda 21.

2.2. GENESE DES DISPOSITIFS BERLINOIS, ANALYSE SYSTEMIQUE, CONFIGURATION D'ACTEURS

L'agenda 21 se caractérise, à Berlin, par la sédimentation des scènes délibératives autour de la notion de « développement urbain durable ». Parmi ces dernières, deux sont particulièrement révélatrices de la diversification des enjeux qui président à leur mise en œuvre. La première, la scène de l'agenda 21 de Berlin-Köpenick est auréolée de son statut d'expérience innovante à l'échelle de la République fédérale. Elle se nourrit d'une réflexion multipolaire, à l'échelle d'un arrondissement. La seconde, est plus complexe. Née d'un rapprochement entre le Parlement du Land (La Chambre des représentants), le Sénat de Berlin (bientôt gouvernée par une alliance SPD-PDS) et un forum associatif animé conjointement par le DIFU (Institut allemand d'urbanisme) et la Grüne Liga (grande fédération d'associations pour la protection de l'environnement, créée après l'unification allemande) elle révèle actuellement les difficultés de dialogue entre des protagonistes qui ne sont pas confrontés aux mêmes impératifs d'action et de légitimation.

Ces deux expériences ne reposent pas sur les mêmes ressorts de mobilisation. Ne se situant pas aux mêmes échelles –métropole multimillionnaire d'une part, arrondissement de 230.000 habitants d'autre part - elles ne reposent pas non plus sur les mêmes règles de participation au jeu démocratique. Leurs finalités divergent également. Si l'agenda de Köpenick apparaît comme un processus visant à la réappropriation par les habitants d'une citoyenneté reconquise de fraîche date, à laquelle il convient de donner un sens concret et accessible, l'agenda 21 de la métropole est d'abord affaire « d'experts », en vue d'une interprétation négociée entre groupes de pressions, actualisée et contextualisée, à même de fournir un nouvel horizon prospectif à la politique régionale.

2.2.1- L'AGENDA 21 A BERLIN, UNE AFFAIRE D'EXPERTS ?

2.2.1.1- LA PHASE EXPLORATOIRE (1992-1997)

Trois groupes d'acteurs sont immédiatement à distinguer dans la systémogénèse du dispositif local : la municipalité berlinoise (le Sénat), où certains services administratifs (aménagement du territoire, environnement) seront porteurs de préoccupations écologiques, la « société civile », et la Chambre des Représentants (le Parlement)

2.2.1.1.1. La société civile à l'œuvre

A l'automne 1995, 49 organisations non gouvernementales berlinoises se réunissent sous la bannière d'une nouvelle organisation intitulée « Blue 21 » (Berliner Landesarbeitsgemeinschaft Umwelt und Entwicklung)². Elles sont accueillies par une association, le « Centre de recherche et de documentation Chili-Amérique latine » (FDCL e. V.) et envisagent la réalisation d'un document critique qui puisse influencer sur les orientations d'un éventuel agenda local. Cette initiative est par ailleurs soutenue par des universitaires « de gauche »³. Ce projet s'inspire de plusieurs manifestations également initiées et/ou soutenues par les milieux associatifs et universitaires : La première, « Bilan pour le Tiers Monde » (« *Die Dritte Welt und Wir - Bilanz und Perspektiven für Wissenschaft und Praxis* »), une manifestation de 300 participants organisée par l'université d'Osnabrück, par un collectif d'universitaires très actif autour des questions de développement, sous la houlette du Prof. Mohssen Massarat. Ce congrès devait aboutir en 1994 à la publication d'un memorandum, puis de deux ouvrages importants dans les milieux de l'aide au développement.⁴ Les seconds sont les « Compte-rendu Nord-Süd » de l'association « German Watch », qui milite pour des

² Les organisations impliquées : Aktiongemeinschaft Solidarische Welt (ASW) ; Anti-Tunnel GmbH ; Antirassistische-interkulturelles Informationszentrum Berlin (ARIC) ; Arbeitsgruppe Iglobus – Arbeitskreis (à compléter...)

³ Le Comité scientifique de Berlin 21 comprend ainsi quelques figures marxistes locales, tel que le Prof. Dr Elmar Altvater (FB Politische Wissenschaft).

⁴ *Osnabrücker Memorandum*, 1992, Freiburg (Breisgau)

Massarat, Mohssen/ Wenzel, Hans-Joachim/ Sommer, Birgit/ Széll, György (Hrsg.), 1993 „*Die Dritte Welt und Wir - Bilanz und Perspektiven für Wissenschaft und Praxis*“ , Informationszentrum Dritte Welt (iz3w),

Handbuch für entwicklungspolitische Arbeit in Osnabrück, 1995, Aktionszentrum Dritte Welt, Bierstr. 29, 49074 Osnabrück

relations Nord-Sud équitable, et qui entamait dès le début des années 90 un vaste cycle de conférences, notamment à Berlin.

L'objectif de Blue 21 est donc, dans un premier temps, la promotion d'une politique de développement plus soucieuse d'équité sociale, de respect des cultures et de l'environnement. Les grandes ONG préoccupées par la question environnementale n'y participent pas directement. Elles se montrent cependant fort actives. Dès 1991, huit ONG (dont le BUND et la Grüne Liga, leader à Berlin) créent un « forum contre le changement climatique », qui se transforme en 1995 en un « réseau pour le sommet contre le changement climatique ». Il s'agit alors d'organiser, tandis que se tient à Berlin la première conférence des signataires du protocole de Kyoto, un contre-sommet des associations. A cette occasion, la convergence entre ces deux champs de mobilisation, celui de l'environnement et du développement, et le contact entre associations s'établissent.⁵

2.2.1.1.2. Polyphonie municipale

La Conférence des Villes Européenne d'Aalborg, est ratifiée par Berlin dès 1994. La ville avait cependant dès 1991 pris l'initiative d'adhérer à « l'alliance avec les peuples indigènes de la forêt pluviale pour le climat » et s'engageait, ce faisant, à réduire de moitié sa production de CO2. d'ici 2010 (année de référence : 1987). Elle accueillait en 1992, la Conférence de « Town & Développement », un réseau international de villes soutenant la coopération décentralisée dont elle devenait adhérente et en 1995, la première conférence des métropoles signataires du protocole de Kyoto. Par ailleurs, à la suite de la réforme de la Loi-cadre sur l'aménagement l'administration sénatoriale de 1998, le ministère de l'aménagement et des transports berlinois; devait intégrer, dès 1997, de fait, la dimension du « développement durable » dans la mise en œuvre de sa politique urbaine

Plusieurs vecteurs sont ainsi à distinguer dans la confrontation de la Municipalité à l'émergence de la question du développement durable :

Un engagement symbolique et médiatique de la capitale allemande aux « yeux du Monde »,

L'injonction fédérale, surtout à partir de 1996 et la mise en œuvre d'un cadre normatif national.

Au sein du Senat lui-même, une pression de certains services et certaines individualités en faveur d'une orientation plus écologique des politiques territoriales, alors que sa situation territoriale de la ville est bouleversée par l'unification et que le Brandebourg voisin est investi par des aménageurs (de l'ouest) particulièrement « verts », soutenus par une coalition

⁵ Berlin 21, -Umwelt und Entwicklungspolitische Bilanz, FDCL, 1998.

Vert/Rouge/Rouge. Ajoutons que le Senat s'appuie sur une tradition d'action novatrice en la matière (notamment l'IBA 89).

A ceci s'ajoute une pression relative à la mobilisation collective locale d'un milieu associatif et étudiant remuant.

Un dernier élément : l'initiative « incontrôlable » de certains arrondissements berlinois, notamment à l'Est.

La première initiative en faveur du développement durable prise au sein de la Municipalité était en 1995 celle du Sénateur (ministre) en charge de l'Aménagement et de l'environnement, Volker Hassemer (CDU). Le rapport présenté à la Chancellerie et au Parlement sous l'intitulé d'Agenda 21 ne prenait cependant en compte que la dimension environnementale de la politique menée par le Senat et il fut fortement critiqué pour ne pas avoir été conçu en intégrant la moindre dimension participative. Dès la fin 1995, cependant, se mettaient ainsi en place, à l'initiative des deux grandes ONG, la Grüne Liga et de fédération BUND (Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland) de Berlin, mais avec le soutien financier de ce ministère, un ensemble de forums, intitulés « *öffentliche Arbeitskreis Lokale Agenda 21* » (cercles publics de travail pour un Agenda 21 local), mêlant les expériences de praticiens à celles des représentants des ONG. Les rencontres étaient ouvertes... Elles constituaient le premier « forum de l'Agenda ».

Ces manifestations s'inscrivent cependant dans une tradition de forums, de conférences/débats initiées ou soutenues par la municipalité (et tout particulièrement le ministère de l'aménagement et l'environnement), dès les années 90, dans le contexte de l'Unification (les « *Stadtforum* » ; Celui de septembre 1996, portera d'ailleurs sur la durabilité). La relation entre ces manifestations particulières, lieu de discussion face à l'enjeu de faire émerger un projet consensuel de capitale réunifiée, et les premières tables rondes de 1996 est faite par de nombreux acteurs interrogés (Lars Vogelsang, Stephan Richter). En 1997, c'est également avec les financements du département de l'aménagement et de l'environnement que la Grüne Liga, crée alors un « bureau de projets (Projektstelle) pour la mise en œuvre de l'Agenda 21 berlinois » et édite, en collaboration avec Blue/Berlin 21 et les Tables Rondes la lettre périodique (et électronique) « Berliner Briefe » (voir plus loin).

Il faut bien prendre en compte le fait qu'en 1996, le contexte institutionnel est celui de l'échec annoncé (puis effectif) du référendum portant sur l'unification du Land de Berlin et du Brandebourg. Or, parmi les éléments de discordance entre les deux Länder, il y a l'échec patent du projet d'aménagement régional, validés par les deux Etats, porté dès 1992, par les deux ministères de l'Aménagement et de l'environnement (très sensibilisés à la question écologique) mais non appliqué par la Municipalité berlinoise au nom du réalisme économique. La pression exercée par le gouvernement fédéral en faveur d'un développement pragmatique de la capitale et les répercussions, à partir de 1993, de la récession qui affecte l'ensemble des nouveaux Länder a mis à mal les objectifs de solidarité interrégionale comme ceux de protection et réhabilitation de l'environnement (ce que recelaient les documents élaborés en communs). A titre d'exemple le gouvernement fédéral a largement agit pour le

maintien de l'aéroport intra-muros de Tegel et contre un projet d'aéroport éloigné de l'agglomération, au profit du développement, dans l'agglomération, de l'aéroport est-allemand de Schönefeld, mettant à mal la politique de décentralisation des grands équipements souhaitée par le Brandebourg.

Les tensions ne se situent pas uniquement entre les deux Länder confrontés à une situation de crise. Elles existent également entre les administrations municipales berlinoises, du fait de la fragmentation des ressorts et du profil différencié des professionnels qui y travaillent. A ceci s'ajoute la diversité des obédiences politiques entretenues par le principe des « grandes coalitions SPD/CDU (1990-1995 ; 1995-1999 ; 1999-2001) ». S'il est clair que l'administration sénatoriale pour l'aménagement et l'environnement est plutôt « verte » (ce qui favorise sa collaboration avec les collègues de même sensibilité en Brandebourg, qui souvent viennent de l'Ouest), elles ne sont pas maîtresses des orientations libérales de la municipalité dans son ensemble. Ces difficultés internes seront notoire, lorsque, de nouveau, à la demande du Parlement, en mai 1997, la Municipalité sera dans l'obligation de produire sa propre proposition d'Agenda 21 (remis en décembre 1997). Ceci amènera la Chancellerie de la municipalité berlinoise, en décembre 1997, à obliger chaque ministère à nommer un « délégué de l'agenda », chargé de participer à des réunions de concertation, à servir de relais avec leur propre administration et de préparer des orientations programmatiques à proposer au Parlement. L'interview de certains de ces « délégués » (notamment de Bettina Coppe, déléguée du Ministère de l'économie, en 2004) montre cependant la faible implication de certains ministères, qui se traduisait par la délégation d'un personnel sans pouvoir de décision. Notons que le ministère de l'aménagement et de l'environnement, de loin le plus impliqué, demandera à un institut de recherche extérieur, l'IZT (Instituts für Zukunftstudien und Technologiebewertung) – où la présence de chercheurs SPD est importante...- d'organiser des ateliers de travaux partenariaux (administration, ONG, scientifiques), afin de proposer les éléments d'un programme en matière de développement local durable... : La guerre des ministères est bien là.

Ces contradictions entre administrations se perçoivent également dans la gestion des relations Berlin-Brandebourg. Après l'échec de la fusion avec le Brandebourg en 1996, les deux Länder décidaient de mettre en place une structure commune pour l'aménagement régional du territoire. Le document commun d'aménagement (*Landesentwicklungsprogramm*) entérinait dans son schéma directeur un certain nombre de principes d'aménagement (notamment le modèle régional de la concentration décentralisée) qui font écho à ceux valorisés en Allemagne autour de la notion de « ville durable ». Pourtant, faute de volonté politique, en 2004, le constat de son caractère inopérant (et désormais inapplicable) du fait de l'explosion du périurbain, obligeait à entamer sa refonte.

Les Tables rondes Berlin-Brandebourg pour le développement durable étaient constituées le 17 juin 1997. Il s'agissait dans un premier temps d'une initiative de la « société civile » et la marque d'une convergence de 40 organisations aux interventions diversifiées de l'Est et de l'Ouest de Berlin (Fondation « Mitarbeit », de la « Maison de la Démocratie », de l'Académie évangélique Berlin-Brandebourg, du BUND, de la Grüne Liga etc), mais elle comptait de

facto, peu d'associations du Brandebourg. Ces structures étaient cependant progressivement investies sous la pression du Parlement, par les administrations publiques : Chambre de commerce, ministères berlinois et brandebourgeois de l'aménagement, à tel point qu'en 1998, cette « Table ronde » se professionnalisait avec la création d'un office spécifique (*Geschäftsstelle*) « pour le développement durable », réunissant des membres des deux administrations et chargé d'organiser des tables rondes thématiques officielles et policées.

Le Senat se trouvait également confronté à l'initiative des arrondissements berlinois, qui à l'exemple de l'arrondissement de Köpenick, préparaient leurs propres agendas. L'agenda Köpenick, très médiatisé, (voir plus loin) avait fait l'objet d'une décision du conseil d'arrondissement (*Bezirkveordnetenversammlung*) dès octobre 1994, mais il avait fait des émules. L'ensemble des conseils d'arrondissements décidaient de la préparation d'un agenda entre 1994 et 1998⁶. L'implication effective des arrondissements dans le processus était cependant à géométrie variable. A partir de mars 1997, la Chancellerie du Senat prend cependant la décision de favoriser ces initiatives en mettant à disposition des arrondissements deux postes en emplois aidés (MPA ; l'équivalent d'un emploi-solidarité), pour organiser et animer les agendas locaux, ainsi qu'un « bureau de l'agenda » chargé de coordonner leur action (figure n°6)

⁶ Ainsi, Steglitz décide en décembre 1994, la création d'un agenda, puis Lichtenberg, Reinickendorf et Tiergarten en 1995, Charlottenburg, Hellersdorf, Hohenschönhausen, Kreuzberg, Mitte, Neukölln, Pankow, Schöneberg, Tempelhof, Weissensee et Zehlendorf, en 1997, Friedrichshain, Marzahn, Prenzlauer Berg, Spandau, Treptow et Wedding. Le dernier arrondissement à voter un agenda sera Wilmersdorf en 1998. Rappelons que ces 23 arrondissements ont été ramenés à 12 lors de la réforme territoriale en 2001.

2.2.1.2.- LA PHASE D'INSTITUTIONNALISATION DU DISPOSITIF (1997-2004)

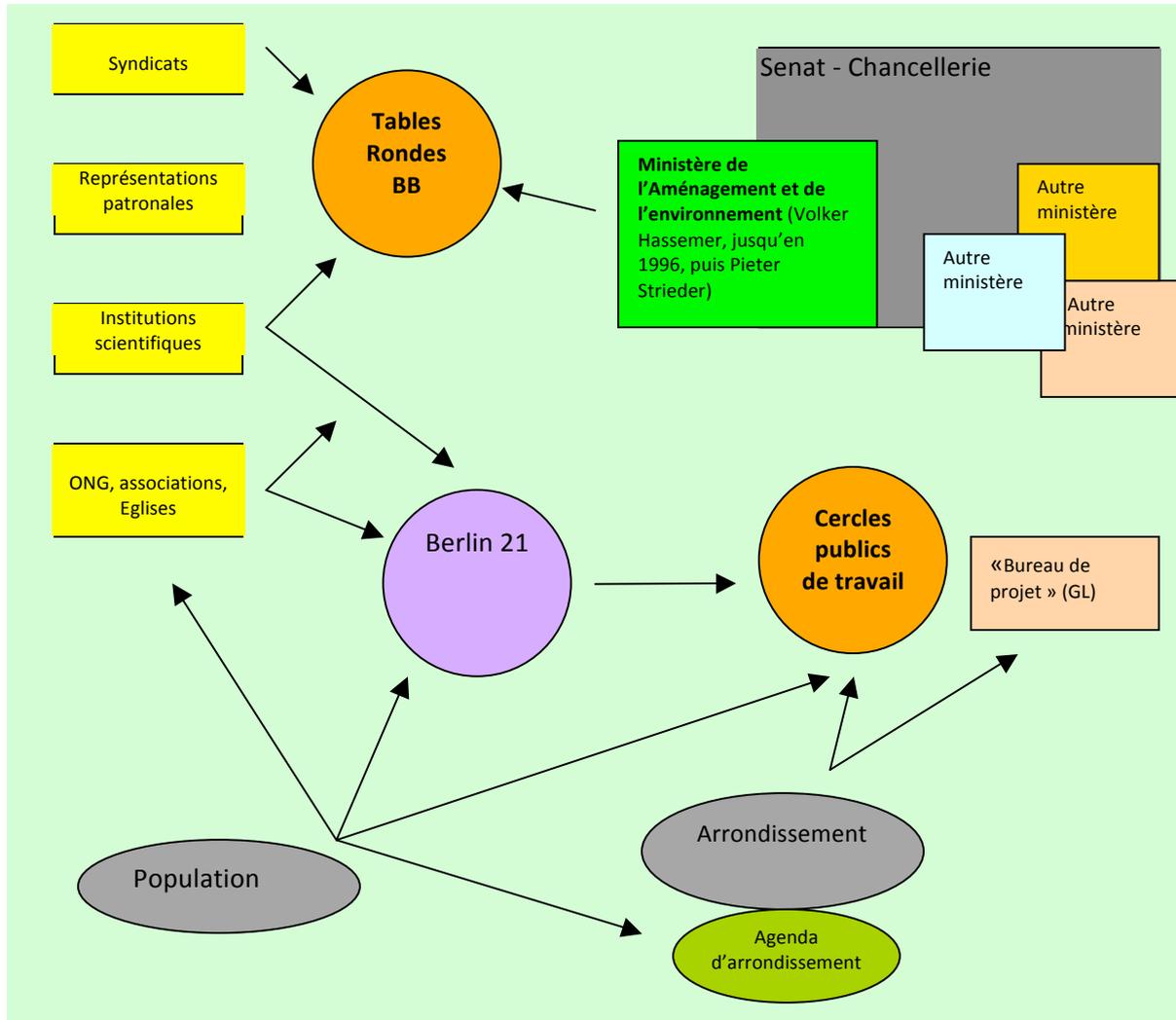
2.2.1.2.1. L'implication du Parlement

L'implication (tardive) du Parlement berlinois s'explique sans doute par le contexte politique fédéral, qui en 1998 devait amener au gouvernement fédéral allemand une coalition rouge/verte (SPD/Verts). L'effervescence d'initiative de l'opposition au Parlement berlinois à partir de 1996 s'explique par la perspective d'un changement de coalition locale...qui cependant n'aura pas lieu. C'est sur la proposition conjointe des Verts et des communistes réformateurs du PDS, que des comptes sont demandés en mai 1997 au Sénat (rapport d'activité fait en décembre 1997) et qu'en février 1998, une « commission d'enquête » *« Pour un Berlin durable » (Zukunftfähiges Berlin) est votée, puis constituée en avril 1998. Son rôle est alors « de préparer les orientations parlementaires par le biais de propositions prospectives, de planifications à long terme et mesures diverses, en faveur d'un développement soutenable et durable de Berlin, ainsi que de faire des propositions pour créer les conditions de leur réalisation. »*⁷

Cette commission réunissait 15 membres de différents partis et organisait l'audition de divers cercles d'expertise. Elle rendait un premier rapport le 3 juin 1999, qui réunissait l'ensemble de ces contributions et en proposait une synthèse sous la forme d'une analyse des processus à l'œuvre dans la capitale, d'un panorama des orientations poursuivies par les acteurs mobilisés et d'un ensemble de préconisations.

⁷ « Sie bereitet parlamentarische Entscheidungen über Leitbilder, langfristige Planungen und Maßnahmen zur nachhaltigen und zukunftsfähigen Entwicklung Berlins sowie über die Schaffung dafür notwendiger Rahmenbedingungen vor. » (Abgeordnetenhaus, *Zukunftsfähiges Berlin*, 1999, p.18)

Figure n° 8 : Organisations et institutions impliquées dans le dispositif local d'Agenda au cours de la phase exploratoire (1992-1997)



C'est pour permettre la poursuite de ce travail et pour favoriser une implication plus large de la « société civile » que le 23 sept 1999, la Chambre des Représentant décidait la préparation d'un « agenda 21 » local à échéance de 4 ans. Devaient être pris en compte les actions en faveur d'un développement durable, qu'elles viennent

du Sénat,

de la commission d'enquête *ad hoc* de la Chambre des Représentants

des mairies d'arrondissement.

De la société « civile »

Dès l'automne 2000 les domaines d'applications et les priorités devaient être définis et le Senat devait proposer pour l'automne 2001 les grandes lignes et les principaux indicateurs

Au début de la 14^{ème} législature, en juillet 2000, une nouvelle commission d'enquête était nommée, intitulée « *Lokale Agenda 21/Zukunftsfähiges Berlin* ». Du fait de l'éclatement de la coalition, elle ne devait travailler qu'un an et rendre son rapport en 2001. Sa mise en oeuvre s'accompagnait cependant de l'institution de plusieurs nouveaux lieux de débat.

2.2.1.2.2. Le « nouveau » forum de l'agenda ou Agendaforum

Cette décision de préparer un agenda à l'échelle de l'ensemble de Berlin repose sur la création de plusieurs structures. Tandis que le Parlement met en place sa nouvelle commission, les « tables rondes » sont dissoutes et laissent la place, en juillet 2000, au « forum de l'agenda ». Nous reviendrons plus en détail sur les modalités de fonctionnement de ce dispositif, qui, par principe, favorise la création d'une scène de délibération et de recherche d'accords entre groupes d'intérêts identifiés et opposés. (cf. infra)

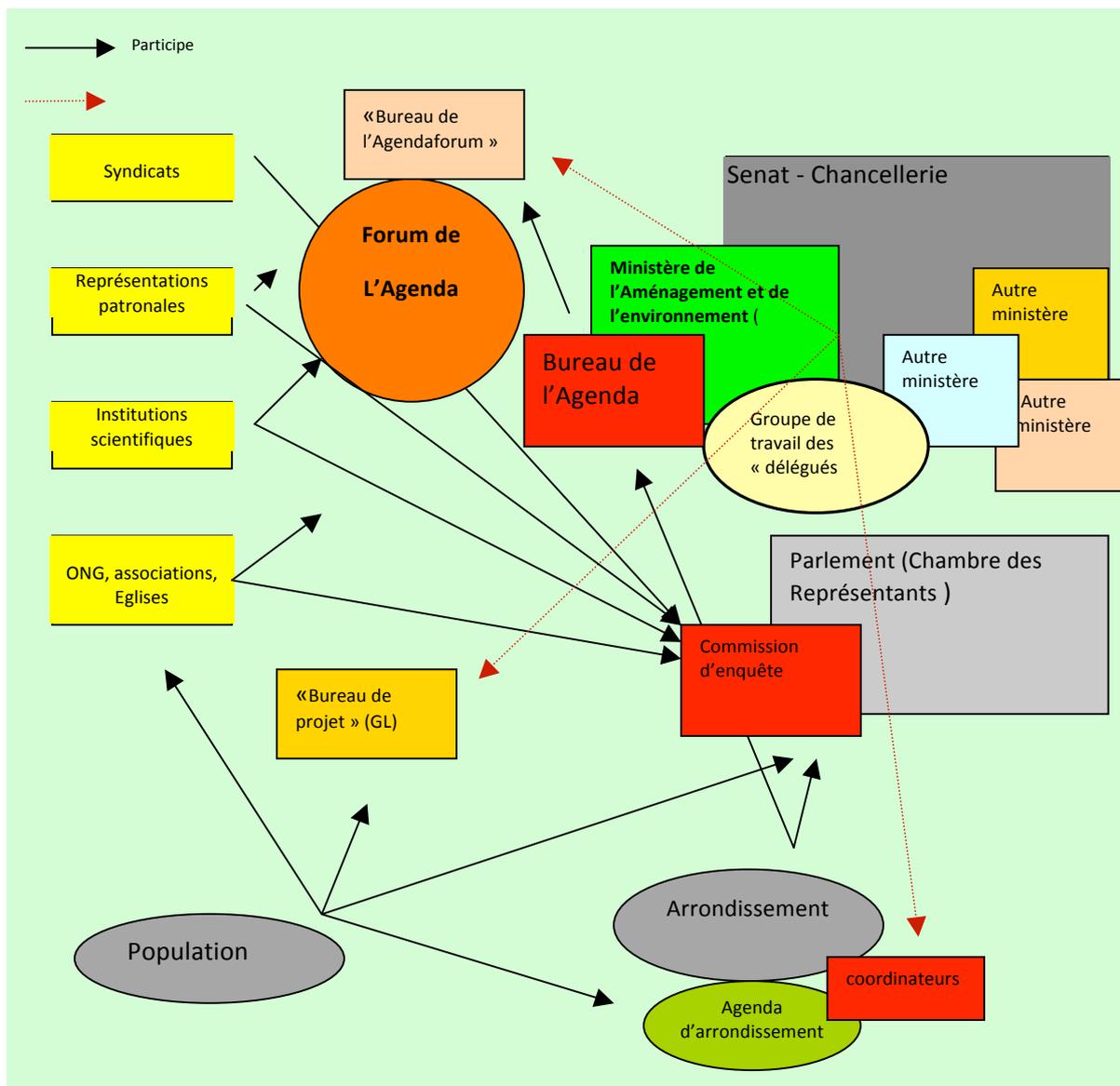
2.2.1.2.3. Les autres lieux de la Fabrique berlinoise

En plus de l'Agendaforum, deux dispositifs d'appels à projet et une manifestation visant à diffusion et à l'échange des expériences locales devaient permettre de relancer l'intérêt du public pour le développement durable.

L'agence de projets « Berlin durable » (*Projektagentur Zukunftsfähiges Berlin*)

Il s'agissait d'une initiative de l'Institut d'études prospectives et d'évaluation technologiques (*Institut für Zukunfstudien und Technologiebewertung Berlin (IZT)*). Son objectif est officiellement de « professionnaliser l'agenda », de l'amener à dégager des initiatives opérationnelles qui puisse le cas échéant être créatrices d'emplois. L'appel à projet bénéficie d'une dotation de la loterie berlinoise et accorde des fonds à des projets innovants sélectionnés. Il fait également appel aux bonnes volontés et compétences locales cherchant à s'employer. Les thèmes de l'appel à projet sont les suivants : économie durable, aménagement urbain et mobilité, culture et vie urbaine, «Un seul monde » (aide au développement/coopération décentralisée).

Figure n° 9 : Organisations et institutions impliquées au cours de la phase d'institutionnalisation (1997-2004)



La « Bourse au projet »

Ce dispositif prime également de petites initiatives locales, choisies par le forum de l'Agenda et soutenues par la Banque d'Investissement de Berlin (IBB)

« L'Atelier du futur »

Organisé par le groupe de travail « participation » avec le soutien de la fondation « Heinrich Böll », afin de faire de « l'éducation civique » sur la participation. L'atelier essayait de déterminer des méthodes visant à favoriser la citoyenneté active.

2.2.1.3. PHASE DE DECLIN ET DE VALIDATION POLITIQUE (2004-2006)

2.2.1.3.1. Les malheurs de l'Agenda 21 au Parlement

La rupture de grande coalition, obligeait la commission d'enquête de la 14^{ème} législature à rendre son rapport de façon anticipée. Les dissensions dans l'approche des différentes propositions se traduisirent alors par des prises de position différenciées par partis. C'est cependant le SPD qui remportait les élections en formant un attelage avec le PDS. Pourtant, la commission d'enquête « Agenda 21 » était reconduite.

En novembre 2002, le forum de l'agenda présentait sa proposition d'Agenda à mi-parcours. Sur cette base le forum devait créer les conditions d'un dialogue pour parvenir à la constitution d'un document final qui puisse être validé par le Parlement.

Fin 2003 cependant, le document présenté est rejeté par le Parlement comme trop utopique. Il est vrai qu'entre temps, Berlin a vu, le 31 octobre 2003, son budget rejeté par le tribunal constitutionnel du Land du fait du montant des endettements complémentaires envisagés à seul fin d'équilibrer les comptes⁸. Suite à cette décision, la nouvelle chambre choisie de former une nouvelle commission d'enquête, chargée de faire des propositions pour améliorer la situation économique et financière de Berlin, catastrophique. Cette nouvelle commission se nomme « Un avenir pour Berlin » (la durabilité a disparu...). La question première est : où faire des économies... ?

Dans ce contexte la « société civile » (professionnelle) est sérieusement priée de revoir sa copie en tenant compte de la situation financière du Land. L'activisme est mis au pas. L'Agendaforum rend son rapport en mars 2004. Au parlement cependant, il n'est plus question d'Agenda 21. On attend les conclusions de la nouvelle commission d'enquête. Le SPD doit assumer une politique d'austérité sans commune mesure.

Le document remis par l'Agendaforum est jugé inacceptable en l'état. L'initiative appartient cependant au Senat. L'ensemble des commissions ordinaires sont priées de se prononcer sur les propositions de l'Agendaforum. A l'autocensure de 2003-2004, s'ajoute le filtre parlementaire. La proposition finale, fort édulcorée est présentée au Parlement le 17 mai 2006. Berlin peut alors se vanter d'avoir un Agenda 21...

⁸ La constitution du Land interdit en effet un budget où le montant de l'endettement envisagé dépasse le montant des investissements prévus.

2.2.1.3.2. La fin de l'Agenda forum, le retour de Berlin 21

A partir de mars 2004, la convention passée avec le DIFU n'est pas reconduite. Les structures du Senat demeurent (Agendabüro), mais la directrice de l'Agenda-Büro (Heike Stock) s'interroge sur son avenir. La fonction du bureau de l'agenda sera essentiellement de gérer la coordination avec les agendas d'arrondissements, les autres dispositifs délibératifs locaux et de maintenir la flamme de l'action transversale au sein des administrations sénatoriales.

Les membres de la structure dissoute, décident alors de redonner vie à une nouvelle structure associative, sous le leadership (et le toit) de la Grüne Liga. Il s'agit de l'association Berlin 21.

Figure n° 10 : La configuration actuelle du dispositif d'agenda berlinois

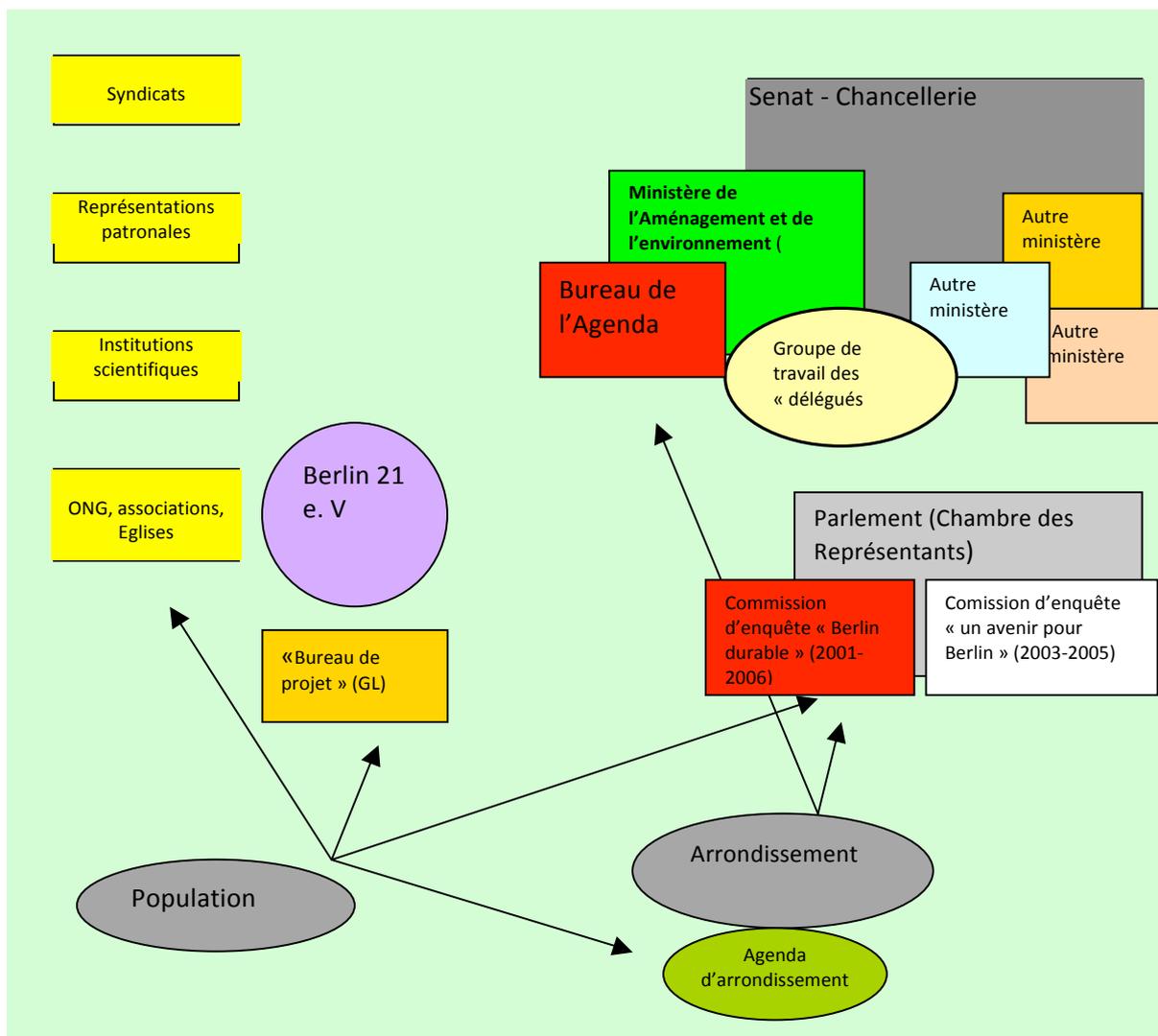


Figure n° 11 : Tableau récapitulatif du phasage de l'Agenda 21 berlinois

<i>Etapas du dispositif d'Agenda 21</i>	<i>Enjeu local dominant</i>	<i>Acteurs en leadership</i>	<i>Dispositifs</i>	<i>Enjeux A21 dominants</i>
Phase «exploratoire » (1992-95 puis 1995-1997)	Unification (cuture Est-Ouest et BB)	Blue 21 (ONG société civile) BUND Grüne Liga Municipalité (+Brandebourg)	Forum sur le changement climatique Forum Berlin 21 Cercles GL/ Senat « Projektstelle » Grüne Liga Tables rondes Berlin-Brandebourg	Ecodéveloppement Changement climatique Aménagement durable
Phase d'institutionnalisation du dispositif (1998-2004)	Crise économique et sociale. Virage à gauche (coalition SPD/PDS)	Parlement (Grande coalition) Municipalité Organisations et mouvements de la	Commissions d'enquêtes Successives et rapports Bureau de l'Agenda	Diagnostic et perspectives d'(Eco) développement local

		<p>société civile</p> <p>(Grüne Liga et divers)</p> <p>Institut allemand de recherche urbaine (DIFU)</p>	<p><u>Forum de l'Agenda (Agendaforum)</u></p> <p>Dispositifs d'Appels à projets</p>	<p>« 1968 » : revendications radicales (remise en cause logique libérale)</p>
<p>Phase de déclin</p> <p>(2004-2007)</p>	<p>Crise économique et sociale.</p> <p>Austérité budgétaire et droit de regard fédéral sur le budget</p>	<p>Parlement</p> <p>Municipalité</p> <p>Société civile (leader : Grüne Liga)</p>	<p>Déqualification du Forum</p> <p>(rapport rejeté, « nettoyé » en commissions et validé en mai 2006</p> <p>Remise en cause du bureau de l'Agenda</p> <p>Recréation d'une structure associative par la Grüne Liga : Berlin 21</p>	<p>Recyclage des actions du Senat ; politiques de la ville, environnement etc., mais développement des dispositifs participatifs à l'échelle des arrondissements.</p>

2.2.2. - L'EXPERIMENTATION DE L'AGENDA 21 A BERLIN-KÖPENICK : UN ENJEU DE REAPPROPRIATION DU JEU DEMOCRATIQUE A L'ECHELLE D'UN ARRONDISSEMENT DE BERLIN-EST.

2.2.2.1. - GENEALOGIE D'UNE DYNAMIQUE LOCALE

L'arrondissement de Treptow-Köpenick est le plus important arrondissement de Berlin en taille (16842 ha). Situé entre les plateaux morainiques du Barnim et du Teltow, il se caractérise par une importante couverture forestière (6822 ha), par l'abondance des lacs et des rivières, notamment du fait de la confluence de la Sprée et du Dahme et de la présence du lac du Müggelsee (767 ha). Cet espace a, à l'échelle de la commune de Berlin, une fonction récréative importante. La surface bâtie représente 24% de la surface totale (4037 ha).

Cet arrondissement se situe sur le territoire de l'ancien Berlin-Est et compte environ 230 000 habitants répartis dans 15 localités. Il faut ajouter sans doute que cet arrondissement ne compte pas moins de 1220 ha d'espaces protégés (zones naturelles protégées, zones de protection paysagère, biotopes protégés)...

La dynamique qui devait aboutir à Köpenick à la production d'un agenda 21 n'est pas indifférente à ces spécificités du milieu. Elle trouve ses sources à la convergence de trois mouvements. Le premier est issu des associations de défense de l'environnement est-allemandes qui avaient fait de Köpenick un de leur point de fixation. Le second est impulsé par l'église évangélique locale, le troisième par le parti communiste réformé (PDS).

Le mouvement écologiste est-allemand qui commence à la fin des années 70 est notamment motivé, à cette époque, par le constat des déprédations écologiques de l'industrie et particulièrement des dommages à l'environnement occasionnés par l'exploitation du lignite et de l'uranium. C'est dans ce contexte de sensibilisation que se forme en 1983, dans cet arrondissement « vert » de Berlin-Est, une association de défense de l'environnement qui obtient rapidement la délimitation de plusieurs zones de protection de la nature aux abords du lac du Müggelsee. Ce groupe donne naissance en 1984 à une association d'« entomologistes », qui sous couvert d'une meilleure valorisation de la connaissance des insectes et de leur protection parvient à intervenir auprès des autorités berlinoises pour la protection de biotopes locaux contre la pollution, sans trop de pression de la Sécurité d'Etat,

En 1986, le dynamisme des participants favorise la création d'une autre association dite d'« écologie urbaine » (*Stadtökologie*), la première association du genre en RDA, qui assume aussi d'être beaucoup plus politisée. Apparaissant au départ peu menaçante pour le régime

que d'autres mouvements, ce type d'associations est en effet rapidement devenu un refuge et un haut-lieu de l'opposition au SED. Il est vrai que certaines prenaient garde à collaborer avec la très officielle « Société pour la Nature et l'Environnement » (*Gesellschaft für Natur und Umwelt ou GNU*) pour des campagnes de sensibilisation ou des actions plus ponctuelles. En 1986 également, est créée la bibliothèque de l'Environnement de Berlin, abritée dans l'église de Sion, dans l'arrondissement de Mitte. Son expulsion en novembre 1987, au prétexte qu'une partie de son matériel venait de l'Ouest, devait rencontrer une vive opposition et est souvent présentée, comme un signe avant-coureur de la Révolution de Velours.

L'association pour « l'écologie urbaine » de Köpenick devenait ainsi un véritable lieu de débat et d'engagement. A partir de 1987, elle organisait une kermesse annuelle. Celle de 1988 devait attirer près de 5000 personnes. L'association travaillait avec les institutions officielles sur des améliorations marginales du cadre législatif, mais elle entraînait régulièrement en conflit avec les grands combinats locaux de Köpenick-Schöneeweide (mécanique, métallurgie, chimie), particulièrement polluants.

La réunification devait constituer pour ces mouvements écologistes un véritable bouleversement. Certains membres du groupe émigraient dans les Länder de l'Ouest, allaient fonder d'autres associations dans d'autres localités, décidaient de militer dans le cadre du nouveau parti Vert est-allemand ou encore participaient en 1990 à la création de la Grüne Liga. Dans le même temps, à Köpenick, 20 000 emplois disparaissaient en quelques années et le chômage mettait rapidement les questions environnementales au second plan.

Parallèlement à ce mouvement associatif de défense de l'environnement, l'arrondissement de Köpenick se caractérise par la présence d'un groupe très actif de membres de l'Eglise protestante. Cette Eglise - de loin la plus importante en RDA- avait fait, depuis les années 70, de la question de la lutte pour la paix, les droits individuels et la protection de la nature, ses principaux chevaux de bataille, affirmant au passage, en tant qu'Eglise « socialiste », une autonomie de plus en plus marquée vis-à-vis du Pouvoir. C'est dans ce contexte qu'en 1993, Klaus Wazlawik, membre influent de l'Eglise évangélique est-allemande, est à l'origine de la création d'un groupe paroissial, le Groupe d'initiative « Un seul Monde » de Köpenick (« Köpenicker Initiativgruppe Eine Welt ») dont l'objectif est l'élaboration d'un Agenda 21. Organisant tous les trimestres un « forum œcuménique », le groupe parvient à convaincre le maire d'arrondissement et l'office de l'environnement de Köpenick d'y contribuer.

Le troisième mouvement participant à l'élaboration de l'Agenda 21 est ainsi le parti communiste réformé local, le PDS, allié à la SPD qui voit dans cette initiative une opportunité d'asseoir une nouvelle légitimité politique et de s'affirmer notamment comme un parti démocratique en rupture avec l'ancien SED. Au-delà de ces préoccupations politiques, il faut également prendre en compte le fait que le début des années 90 est une période d'appropriation par les nouvelles collectivités locales est-allemandes de leurs compétences. Or si, comme les petites communes, les mairies d'arrondissement berlinoises sont élues démocratiquement, elles manquent de ressources propres et elles sont dotées d'une

faible marge d'initiative face au Senat berlinois. Elles revendiquent de plus amples responsabilités. La mairie d'arrondissement de Köpenick voit dans l'élaboration d'un agenda 21 une manière de se positionner comme collectivité de proximité contre les prérogatives du Senat CDU de la Ville-Etat. Cette stratégie sera favorisée par l'incapacité du Senat, à cette période – et particulièrement du ministère de l'Aménagement urbain et de l'environnement d'impulser une démarche analogue.

Ce triple processus aboutit à la création en 1993 du « Groupe de prospective pour un Agenda local 21 » (« *Projektgruppe Lokale Agenda 21* ») soutenu matériellement et financièrement par l'administration de l'arrondissement. Cette même année, un forum « Environnement et développement » (« *Umwelt und Entwicklung* ») devait voir le jour, où se retrouvaient associations, Groupes d'initiatives citoyennes et entreprises locales.

2.2.2.2.- UNE EXPERIMENTATION SOUCIEUSE DE FAISABILITE ET D'ORGANISATION

Dés 1993, l'expérience de Köpenick se présentait comme un laboratoire pour la mise en place d'agendas locaux à l'échelle fédérale. C'est au titre de démarche expérimentale que les associations et administrations engagées à l'échelle de l'arrondissement parvenaient à former une plus vaste coalition rassemblant les compétences de plusieurs ONG, mais bénéficiant également de l'assistance de l'Institut allemand d'urbanisme (DIFU), des fonds de l'Office fédéral de l'environnement et de l'Eglise évangélique.

Au total, deux organisations participaient ainsi la mise en œuvre d'un véritable modèle organisationnel. Les motifs de ces organismes étaient différents... Le DIFU est une institution fédérale de recherche qui se caractérise par le soutien à des projets pouvant contribuer à l'amélioration de la gestion des villes. Le suivi des expérimentations de l'agenda 21, mais aussi la fourniture d'une assistance à leur structuration était donc un enjeu important. Pour ce projet de pilotage à Köpenick, les chercheurs du DIFU ont été financièrement soutenus par l'Office fédéral de l'Environnement pour une mission d'évaluation accompagnant l'octroi de subventions à l'expérience d'Agenda 21. L'AGEF a constitué pour le DIFU un partenaire privilégié. Cette ONG berlinoise de coopération avec le Tiers-monde s'occupe plus particulièrement de favoriser une amélioration des qualifications des ressortissants des pays en voie de développement, par l'orientation des étudiants étrangers dans le système universitaire allemands, l'aide à l'intégration des migrants au marché du travail, le soutien aux projets de retour, mais aussi, plus généralement l'aide organisationnelle aux associations d'entraide communautaires en Allemagne. C'est en vertu de leur implication dans des projets de coopération décentralisée à l'échelle locale, mais aussi de leur expérience de management d'organisations et de modération de débats, qu'ils ont contribué entre 1994 et 1998, à une étude de « faisabilité » de l'agenda de Köpenick puis à son animation. Tandis que le DIFU se focalisait sur les conditions d'intégration des objectifs de l'Agenda 21 dans l'activité

quotidienne de la mairie d'arrondissement (réorganisation des services, modalités de travail interne), l'AGEF se concentrait sur une fonction de modérateur et de consultant pour la structuration des forums associatifs et œcuméniques (DUNNHAUPT et alii, 1998)

L' « *Ausschuß für entwicklungsbezogene Bildung und Publizistik* » ou ABP (comité pour la formation et la publication en faveur du développement) est également un bailleur de fonds important de l'expérience. Cet organisme dépendant de l'Eglise évangélique, soutient généralement des projets favorisant la prise de conscience des problèmes relatifs au sous-développement (formation, campagnes de sensibilisation, aide à l'action politique et citoyenne). Son implication se comprend du fait de la forte présence du forum œcuménique des églises de l'arrondissement dans le processus et de son engagement en faveur de la coopération décentralisée.

Après sa mise en œuvre officielle par le conseil de l'arrondissement, le 13 octobre 1994, qui devait se concrétiser par la création d'un « bureau local de l'agenda », à la fois centre d'échange, de communication et de documentation, l'organisation du modèle de procédure de l'agenda 21 devait durer plus de deux ans. Finalement Köpenick adoptait une structure « en trois piliers » qui cherchait finalement à institutionnaliser les diverses dynamiques d'engagement qui avaient pu se manifester précédemment. Le premier « pilier » était donc constitué par la mairie d'arrondissement. L'intégration d'impératifs issus de l'agenda 21, devait y être favorisée, à partir de 2000 - et la fusion avec l'arrondissement voisin de Treptow-, par la présence d'un chargé de mission et d'un coordinateur, organisant une action transversale aux différents services de l'arrondissement.

Le second « pilier » était constitué par le forum dénommé « Environnement et développement » réunissant les habitants qui le souhaitaient, les associations et organisations de citoyens, voire des entreprises locales, autour du bureau local d'information et de documentation, chargé également d'orchestrer les procédures de participation. A coté d'une assemblée générale élisant ses porte-parole, le forum se subdivisait en groupes de travail thématiques (énergie et ressources ; coopération décentralisée entre Köpenick et la ville péruvienne de Camajarca ; questions sociales ; formation à l'environnement ; aménagement ; transports et urbanisme.). Son activité faisait l'objet de publications régulières (Lettre de l'Agenda) et d'un calendrier rigoureux en vue de la préparation (puis de réactualisation régulière) d'un programme de l'Agenda, associant principes consensuels et définition d'objectifs concrets.

Le troisième « pilier » était enfin constitué par le forum œcuménique, qui en plus des 19 églises de Köpenick, réunies en 1993 autour du projet conciliaire « Justice, Paix et Sauvegarde de la Création » et du Groupe d'initiative « Un seul Monde » (Köpenicker Initiativgruppe Eine Welt ou KIGEW), devait rassembler en 2000, les 16 églises chrétiennes de Treptow. Le forum œcuménique disposait de son propre bureau et surtout de l'engagement particulièrement actif du KIWEG.

Afin de permettre la concrétisation durable de l'agenda et d'éviter l'affaiblissement des interactions entre les différents piliers, il était nécessaire de créer une structure transversale. La Fondation locale « Agenda 21 (Treptow-) Köpenick voyait donc le jour en 1996. Sa fonction était de récolter des dotations financières (dons, subventions, donations etc...), mais de contribuer financièrement à la réalisation de projets précis. Son bureau réunissait les principaux représentants des trois « piliers » (membres actifs de l'administration communale et du bureau œcuménique, représentants du forum).

Figure n°12 : Le dispositif à trois piliers de Köpenick

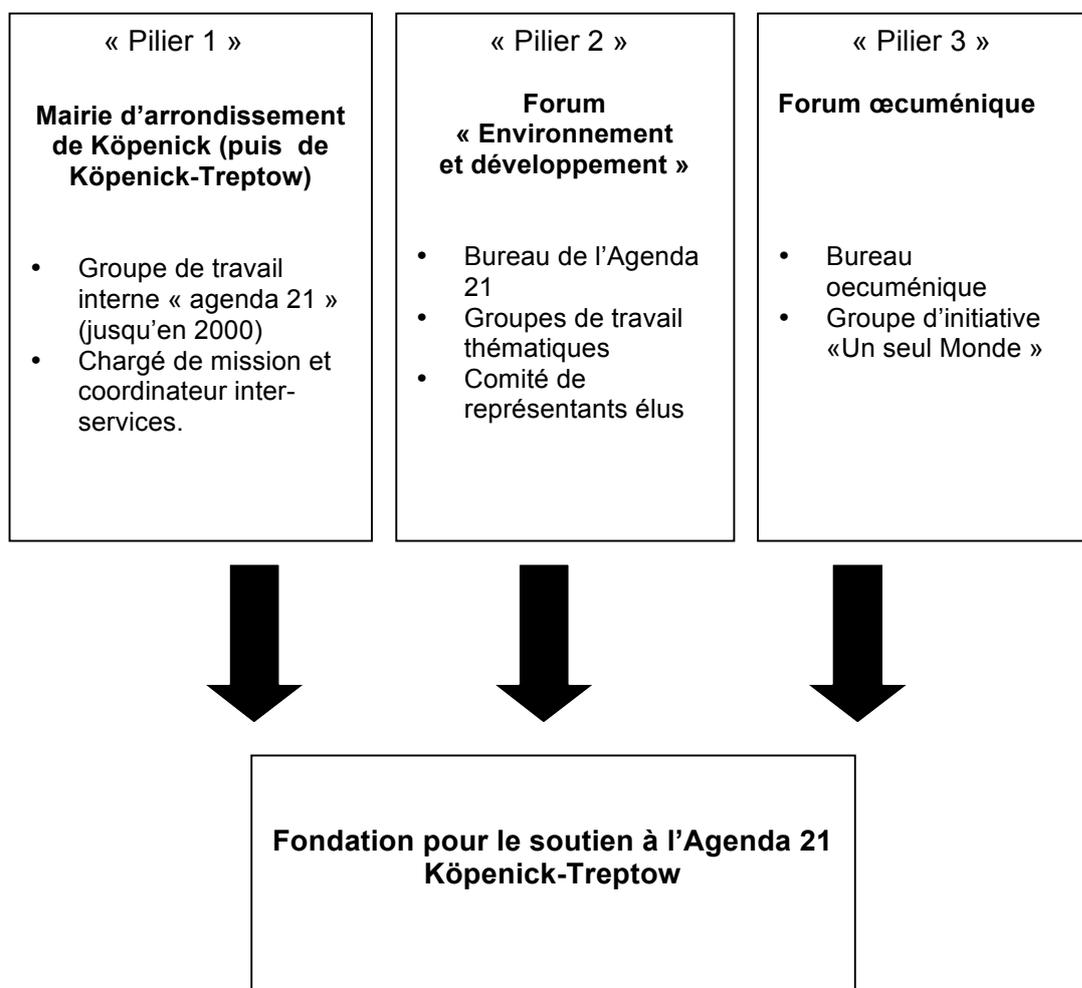
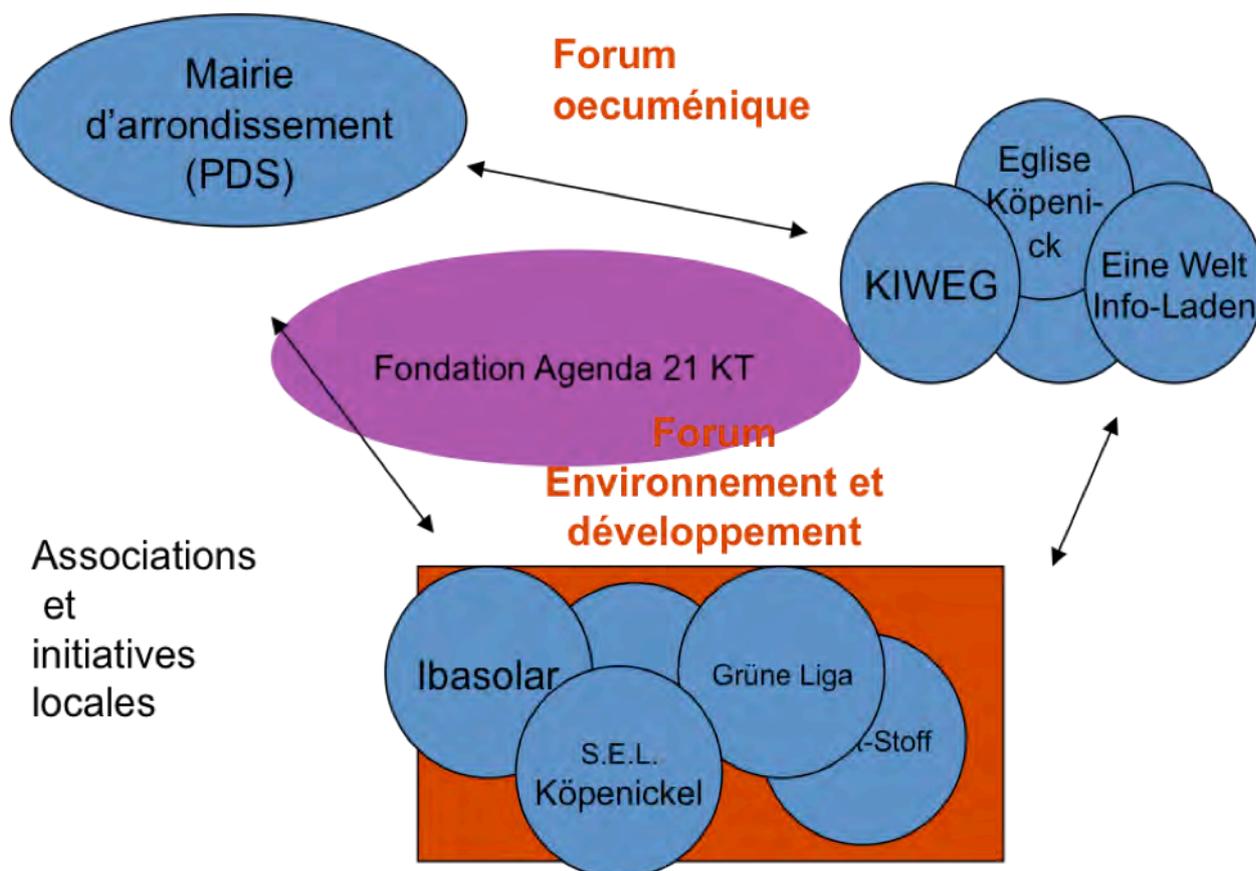


Figure n°13 : Organisation et institutions du dispositif d'Agenda de Köpenick-Treptow.



2.2.2.3. UN AGENDA 21, POUR QUOI FAIRE ?

Un des premiers objectifs de l'agenda 21 de Köpenick (-Treptow) était de réussir à mettre en place une structure participative permettant des engagements croisés, dépassant et intégrant les appartenances de « clochers », au sens propre comme au figuré : appartenances confessionnelles, politiques, associatives etc... La combinaison de forums de discussions ouverts et de groupes de travail thématiques définissant des objectifs précis, visait également à concilier ouverture et efficacité. Le plus intéressant cependant est sans doute le principe d'une rédaction polyphonique du programme de l'agenda, conçu comme un apprentissage de l'exercice démocratique. La réappropriation citoyenne devait reposer sur l'élaboration largement débattue d'orientations consensuelles, intégrant une dimension éthique, une confrontation d'expériences, mais devant se résoudre par des objectifs finalisés, des réponses locales pratiques, de la part des citoyens, mais aussi des organisations parties prenantes. Le choix de garder une mémoire des débats et de dégager des consensus. (voir plus loin)

Il faut cependant dissocier les objectifs poursuivis par les différents protagonistes. Si l'on est attentifs au discours du responsable de la mairie d'arrondissement impliqué dans le processus jusqu'en 2005 (Helmut Stern). Il s'agit bien de faire la démonstration que cette collectivité locale gérée par le parti communiste réformé est exemplaire en matière de comportement démocratique. Ceci traduit à la fois un désir de légitimation pour ces membres stigmatisés du PDS et l'expression d'une frustration relative à la relation de dépendance des arrondissements à l'égard du Sénat. Le désir des arrondissements se lançant dans l'expérience est d'affirmer une autonomie politique et de projet en bénéficiant du soutien du tissu associatif et de la population. Le dispositif de l'Agenda 21 doit alors en être l'instrument. Pourtant, l'argumentaire développé fait également de l'Agenda un vecteur de cohésion sociale au sein de l'arrondissement ainsi que de développement territorial. Il s'agit de favoriser l'*empowerment* des communautés locales, mais aussi l'accroissement de leur aptitude à agir sur leur environnement par le biais d'un gain substantiel de savoir et savoirs faire. L'Agenda est donc aussi un lieu d'acculturation à des règles du jeu politiques, normatives, économiques nouvelles, un lieu collectif d'apprentissage. On ne s'étonnera pas que les notions de « développement local », de « pragmatisme », de « multiculturalisme » puissent être évoquées, comme autant de symptômes de cette adaptation à un nouveau langage de l'action publique. Elles viennent compléter une définition d'objectifs plus généraux énoncés en des termes plus conformes à des expressions d'ancien régime, de coopération internationale (« amitié entre les peuples », « anti-impérialisme »), de « solidarité » et d' « équité sociale ».

L'initiative de Klaus Waslawick s'inscrit aussi dans un processus d'acculturation, en cette période de « transition démocratique ». Certes, l'Eglise doit reconquérir et affirmer à nouveau son rôle politique et constitutionnel dans des territoires où a triomphé la laïcité, mais la création du Forum œcuménique s'intègre dans un projet missionnaire de diffusion de la Parole Evangélique. C'est pour cette raison que les thèmes clefs portés par le dispositif d'agenda local entrent en résonance avec le message porté à d'autres échelles par le Conseil œcuménique allemand. L'enjeu de l'apprentissage démocratique en est un, mais également la lutte contre la violence et l'intolérance, la solidarité entre les peuples, la protection et le respect de l'environnement comme œuvre de la Création. Difficile de déterminer cependant la place de « l'éthique protestante » dans l'injonction constante à la responsabilisation individuelle qui se traduit par de « l'aide à s'aider soi-même » (« *Hilfe zur Selbsthilfe* ») en lieu et place de la charité chrétienne...

2.3. LE « DEVELOPPEMENT DURABLE » AU FILTRE CHANGEANT DES AGENDAS

Nous l'avons vu, l'espace de l'agenda 21 berlinois se décompose en réalité en une stratification d'arènes de réflexion, de dialogues, d'expression à la fois sédimentées et en interrelations constantes. Cette constellation évolue dans le temps, mais l'existence-même de ces espaces dialogiques nécessite un constant travail de publicisation des points de vue des organisations et institutions partie-prenantes, de communication d'argumentaires, de mise à disposition de documents programmatiques, voire de mise en exergue d'évènements susceptibles de raviver l'intérêt du public.

Il est de ce fait important d'identifier ces lieux, parfois complémentaires, parfois concurrents, où s'échangent les positionnements, où s'établit le contact avec les autres organisations et à fortiori où se réalise la relation aux public(s). Le premier lieu médiatique qui s'impose dans ce processus de constitution d'une arène publique de l'agenda est sans doute internet, dont la plupart des acteurs se saisissent (parfois en complément d'autres médias) pour communiquer de façon réactive, mais aussi pour préciser « d'où » ils parlent en donnant accès à des informations qui fondent leur action présente. Internet est de ce fait un bon outil pour saisir et identifier le faisceau de protagonistes qui s'invitent dans le débat local.

Cet espace médiatique du web nous amène cependant à repérer rapidement deux catégories d'espaces « publics » politiques qui jouent dans le dispositif d'agendas berlinois des rôles décisifs. Il s'agit tout d'abord de ces expérimentation d'« espaces publics » dialogiques initiés à l'occasion de la mise en œuvre des agendas 21, afin d'ouvrir plus largement les possibilités de consultation, de participation et d'engagements des habitants. Ils ont leurs « experts » parfois ceux-là même qui contribuent à faire de l'outil internet un lieu d'expression et de mise à disposition d'éléments d'argumentation dans le débat public local. Il s'agit également de la Chambre des Représentants berlinoise, lieu de débat certes structurés par les obédiences partisans mais qui se saisit de ses outils propres, les commissions d'enquête parlementaires pour se muer en plateforme d'expression de divers « experts » de la scène scientifique et associative locale. Elle permet également la création du dispositif particulier du forum de l'agenda avec lequel elle entretient des relations à bien des égards ambivalentes.

2.3.1. ESPACE VIRTUEL ET CHAMBRE D'ECHOS DES AGENDAS 21 : LES ACTEURS DE L'AGENDA PRIS DANS LA TOILE

La requête « agenda 21 Berlin » dans les moteurs de recherches courant amène invariablement vers un site-portail administré par la Grüne Liga (<http://www.agenda21berlin.de/>) dont l'existence dépasse désormais la décennie, bien que son contenu ait progressivement évolué. Ce site constitue en effet un « nœud » de la toile renvoyant aux principaux protagonistes des agendas 21, à l'échelle du Land de Berlin et à l'échelle des arrondissements. Dans la phase actuelle de l'Agenda 21 berlinois, le jeu des liens actifs (figure n°14) nous permet de cerner la structure des interrelations persistantes entre les organisations. Elle donne à voir l'espace médiatique dessiné par les principaux acteurs. Ainsi les deux principaux leaders de cette animation informationnelle de l'Agenda sont actuellement le Senat de Berlin (avec le relais que constitue l'Agenda-Büro) et les principaux animateurs de l'association Berlin 21 e.V, la « Grüne Liga ». La disparition de l'Agenda-forum, remplacé par une nouvelle organisation, l'association Berlin 21, n'a pas cependant aboutit à la disparition de son site, qui sert toujours de référence. Par ailleurs, les principaux « prestataires », ayant activement contribué, chacun à leur manière, à la dynamique de l'agenda sont également référencés (Blau Büro, IZT, Agenda-Agentur). La liaison avec les Agenda d'arrondissement se fait principalement par le site du sénat où sont détaillés l'ensemble des interlocuteurs locaux (de façon plus ou moins importante et précise selon la réalité des activités de terrain). En outre, certains de ces sites ouvrent leur lot de fenêtres vers des sites fédéraux. C'est notamment le cas du portail de l'agenda 21, qui renvoie à de nouveaux organismes fédéraux (dont le Conseil fédéral pour le développement durable), ou encore du site du « Zukunftcafé » dont l'objet serait bien de favoriser l'information et les échanges d'expérience à l'échelle de l'Allemagne.

Cette importance d'internet s'inscrit dans un contexte général de forte mobilisation de cet outil, en Allemagne, dans la sphère politique et le milieu associatif. Si toutes les collectivités territoriales accordent à la gestion de leur site web une importance croissante, beaucoup mettent également en ligne, à la disposition des internautes, en plus de la communication institutionnelle, des documents de planification et des données archivées diverses. Cette scène électronique de l'agenda et ce faisceau de liens ont permis d'initier, tout au long du processus, une communication permanente, sur les débats et les prises de positions des uns et des autres.

2.3.1.1. NEWSLETTERS ET JOURNAUX ELECTRONIQUES

Dès sa création, l'Agendaforum décidait de mettre à disposition du public intéressé, des informations régulières sous forme d'une newsletter mensuelle (*Agendaforum online* - décembre 2000- mars 2005) avertissant les internautes de diverses manifestations et des réunions de travail en lien avec l'agenda local. Cette feuille d'information était rédigée de 2000 à 2001 par Franck Baumann (Blau Büro) et Lars Vogelsang (Agenda-Agentur), puis par une équipe rédactionnelle constituée autour de la Grüne Liga (Gudrun Virsin, Stefan Richter) en collaboration avec le DIFU (Institut allemand d'urbanisme) et le Ministère de l'aménagement par le biais de l'Agenda-Büro. Cette newsletter ou *Infobrief* mensuelle devait être poursuivie après la dissolution du forum, par le Senat et la Grüne Liga sous le nom de newsletter *Agenda 21 Berlin*.

A coté de cette lettre d'information de l'agenda 21 local, la Grüne Liga est également à l'origine d'un bimensuel électronique et papier d'une douzaine de pages qui sera publié jusqu'en mai 2005 et disponible par abonnement pour une somme modique. Ces « Berliner Briefe » (Lettres berlinoises) de l'Agenda 21 connaissent également une bonne diffusion dans les principaux établissements socioculturels berlinois. Elles se font le relais de toutes les activités associatives dont elles ont écho, constituant de ce fait un miroir assez complet des initiatives pérennes ou éphémères s'inspirant du Sommet de la Terre.

Ce bimensuel « ad hoc » apparaît en outre comme un complément du journal d'information « sur l'environnement » bimensuel de la Grüne Liga de Berlin intitulé « Der Rabe Ralf » (Le corbeau Ralf), accessible par abonnement et pour partie disponible en ligne.

Ces diverses revues permettent une actualisation régulière et une bonne diffusion des activités menées à l'échelle du land et des arrondissements. Elles ont de surcroît un effet « tam-tam », favorisant une bonne réactivité des personnes impliquées dans les réseaux associatifs aux dispositifs où elles sont susceptibles de s'impliquer.

A l'échelle de Köpenick-Treptow également paraissait également une lettre bimensuelle d'information sur l'agenda 21. On pouvait y trouver le résumé des discussions et des décisions arrêtées dans le cadre des forums locaux.

2.3.1.2. LA PUBLICISATION DE DOCUMENTS DE REFERENCE ET DE RESSOURCES SAVANTES

Ces diverses plateformes électroniques permettent en outre la constitution d'une mémoire du processus de l'agenda grâce à la patrimonialisation d'un certain nombre de documents de référence constituant des étapes importantes des processus locaux. La mise en archives accessibles en ligne (Newsletters_archiv de Berlin 21 : <http://berlin21.net/index.php?id=105>) de l'ensemble des newsletters publiées constitue déjà une ressource pour conserver un rappel des événements ayant rythmé la vie de l'agenda.

Le site actuel de www.agenda21berlin.de renvoie ainsi immédiatement à la dernière mouture de l'Agenda rédigé dans le cadre du Parlement. Cependant, la plupart des grands rapports publiés par le forum de l'Agenda et le Parlement restent à disposition sur les sites du Parlement, de la municipalité, de l'Agendaforum (figures n°14 et n°15). De même une grande partie des comptes-rendus d'activités et documents de travail publiés sous l'égide de l'Agendaforum sont disponibles à son adresse. Le Parlement rend par ailleurs possible la consultation de l'ensemble de ses décisions ainsi que les documents et synthèses des auditions qu'il a commandité. En outre, chaque grande organisation ou institution représentée sur le web publie ses prises de positions officielles, notamment en direction de la presse.

Cette « transparence » de l'information exige certes de savoir ce que l'on cherche. Elle permet cependant au nouveau venu de s'initier aux débats, de s'inscrire dans l'historicité d'un processus et de partager rapidement, avec d'autres acteurs, des référentiels communs.

Ces éléments réflexifs se nourrissent également de la prolifération des ressources bibliographiques et électroniques avec la mise en ligne d'études, d'essais et de conférences sous format Acrobat (pdf). La Grüne Liga développe ainsi à l'échelle fédérale son propre outil de recherche de ressources multimédia sur les questions d'environnement. Le site de bureau d'études politiquement très engagés tels que l'IZT (Institut für Zukunftsstudien und Technologiebewertung), Blue-21 ou encore du Blau-Büro se caractérisent ainsi par la mise à disposition de conférences, de communications, de rapports, de compte-rendu de projets, de bibliographies.

2.3.1.3. ECHOS DE CAMPAGNES ET...CHAMBRE D'ECHOS

La communication web sur internet a également pour fonction de participer à l'orchestration d'évènements divers : expositions, marchés, festivals, cycles de conférences, etc... propres à attirer un plus large public vers les problématiques du développement durable. La « semaine de la durabilité », organisée chaque année par le Grüne Liga en est un exemple. De ce fait, elle sert aussi à signaler les « lieux » concrets de ce processus polyphonique et les dispositifs divers propres à garantir la participation des habitants. En cela les newsletters, mais aussi le site Agenda 21 de la municipalité jouent un rôle décisif répercutant forums, réunions, groupes de travail ou initiatives thématiques.

Pourtant cette profusion d'information, de manifestations, d'évènement notifiés sur la toile et parfois rappelés de sites en sites, constitue une chambre d'écho dont les effets multiplicateurs peuvent également abuser. L'enquête de terrain révèle en effet que certaines initiatives dont la promotion a largement été assurée dans la sphère médiatique (comme la promotion des énergies renouvelables à Köpenick), ne repose en réalité que sur la mobilisation intermittente d'une ou deux personnes. Cet effet « baudruche » de la sphère internet provient du fait que s'y inscrivent au présent des moments d'engagements passés, laissant là leur trace, le récit des initiatives prises ou de projets virtuels, sans que l'internaute ne puisse opérer son droit de suite. Mémoire choisie et virtualités constituent ainsi les deux faces de Janus de la sphère médiatique internet. Elle permet aussi aisément au citoyen-consommateur d'entrer que de sortir d'un clic de souris, de faire son marché, de trouver les éléments d'un engagement personnel inscrit dans une temporalité qui lui est propre, sans pour autant qu'il puisse toujours percevoir la réalité et la cohérence des kyrielles d'initiatives possibles et leur inscription nécessaire dans un projet politique engageant les collectivités locales, projet sur lequel sa capacité de peser reste fort relative.

Was ist Agenda 21? Land Berlin Im Bezirk Mitmachen Zum Lesen Zur Startseite

Die Rio-Konferenz | Der ökologische Fußabdruck von Berlin | Linkliste

Ein Service von **GRÜNE LIGA** Netzwerk Ökologischer Bewegungen

Lokale Agenda 21 Berlin | **Alles auf einen Klick**

Termine

+ WOCHE der Zukunftsfähigkeit 2008 +
 Zum siebten Mal findet die WOCHE der Zukunftsfähigkeit vom 21. bis 28. September statt. Die Kampagne will möglichst vielen Bürgerinnen und Bürgern nachhaltige Entwicklung bekannt und erlebbar machen. Jeder ist eingeladen, sich mit zukunftsfähigen Aktionen an der WOCHE zu beteiligen.
www.woche-der-zukunftsaehigkeit.de

Klick
 Aktuelle Links:
www.nachhaltigkeitsrat.de
www.agendaservice.de
www.dialog-nachhaltigkeit.de

Kontakt:
 Projektstelle LA 21 GRÜNE LIGA Berlin e.V., email: berliner.agenda21@grueneliga.de

welitere Termine

Beschluss des Berliner Abgeordnetenhauses zur Lokalen Agenda 21

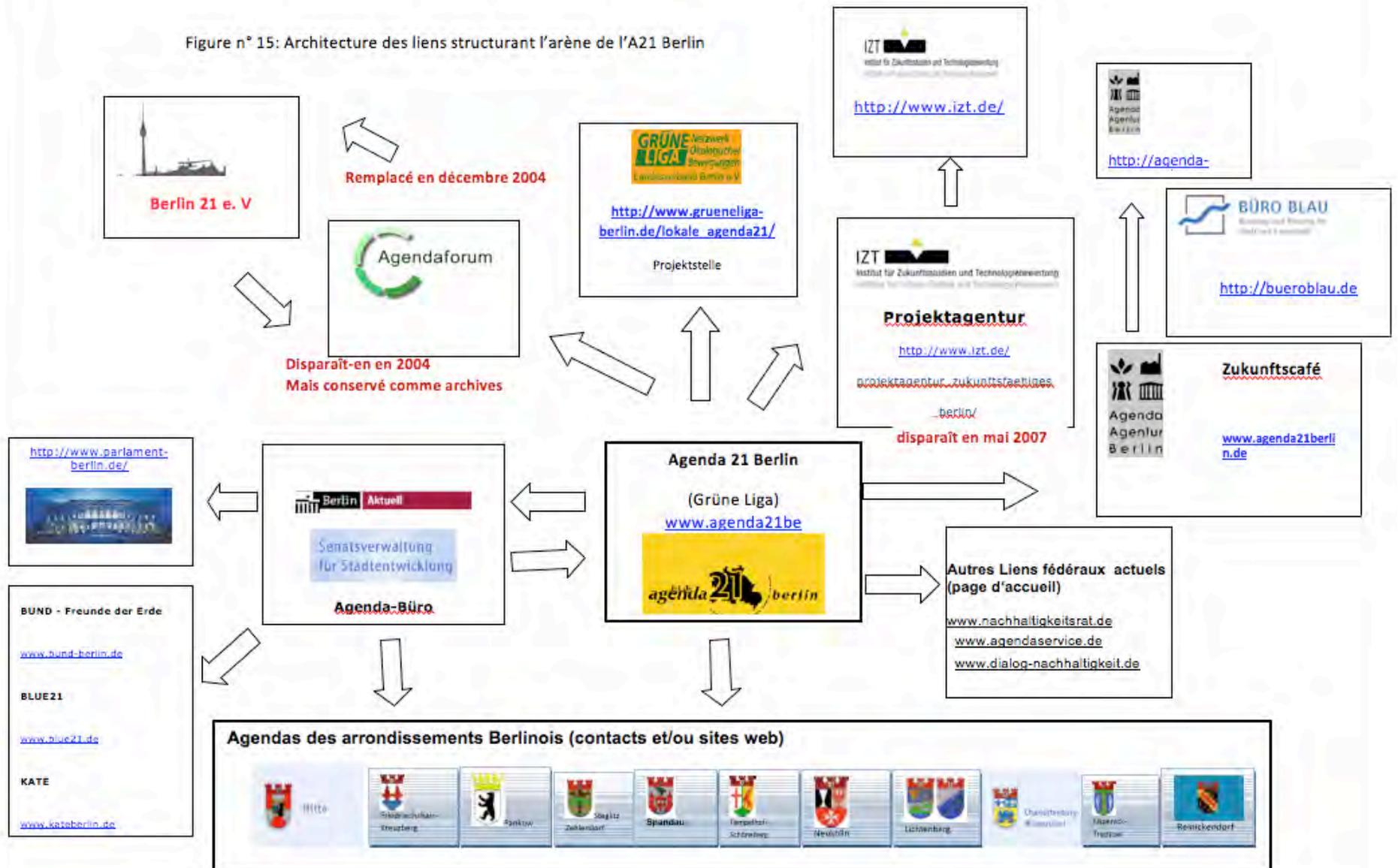
Newsletter der Lokalen Agenda Berlin lesen

E-Mail an uns



Figure n° 14 : Page d'accueil du portail de l'agenda 21 berlinois www.agenda21berlin.de

Figure n° 15: Architecture des liens structurant l'arène de l'A21 Berlin



2.3.2. LES GRANDS DOCUMENTS DISCURSIFS : PROGRAMMES ET REFERENTIELS D'ACTION DES A21 BERLINOIS

Le « cycle de vie » de l'agenda 21 se traduit par une succession de documents d'étape qui caractérise les trois phases que nous avons précédemment identifiées : phase exploratoire, phase d'institutionnalisation et phase de déclin. Nous avons fait le choix de nous focaliser sur les documents essentiels qui rythment ces différents moments et constituent pour les différents protagonistes de l'agenda des référents essentiels. Nous nous apercevons vite que l'étape fondatrice de l'agenda se joue au Parlement berlinois avec la longue élaboration d'un document qui fera date, en raison des éléments de réflexions qui l'étayent, le rapport de la première commission d'enquête. Pourtant deux documents importants le précèdent. Tout d'abord, le document de synthèse produit par le réseau « Berlin 21 » d'associations et d'ONG berlinoises et l'état des lieux produit par le Senat à la demande du Parlement, à propos de son activité en faveur du développement durable. Le document décisif constitué par le rapport de la première commission d'enquête « Berlin durable » est suivi, après les turbulences de la 14^{ème} législature, de deux autres étapes, la réalisation du rapport du forum de l'agenda (2002/2004) et la réalisation en 2006 d'un document final validé par le Parlement. Nous accorderons aussi un moment à la présentation non exhaustive du document de référence de l'Agenda 21 de Köpenick.

2.3.2.1. LA PHASE EXPLORATOIRE : « BERLIN 21 »⁹

« Berlin 21 » constitue le premier document émanant de la société civile qui, en 1998, proposait la réalisation d'un Agenda 21 à l'échelle de Berlin. Comme nous l'avons expliqué auparavant, il est porté par un consortium d'associations, d'ONG et d'institutions issues du milieu de l'aide au développement appelé « Blue 21 », réunis en 1995 sous la tutelle du Centre de documentation et de recherche sur le Chili et l'Amérique latine¹⁰ auquel se joignent bientôt un réseau d'associations de défense de l'environnement, organisatrices notamment en 1997, à Berlin, du contre-sommet des associations contre le changement climatique (Grüne Liga, BUND, Greenpeace, Robin Wood, etc.). L'objectif de l'ouvrage est de dresser un bilan des politiques de défense de l'environnement et de développement menées à Berlin, en

⁹ Berlin 21 –Umwelt-und Entwicklungspolitische Bilanz, FDC-Verlag, 1998.

¹⁰ Créé en 1974 à la suite du coup d'Etat d'Augusto Pinochet, cet institut associatif est aussi le lieu d'orchestration d'actions de sensibilisation aux exactions des dictatures militaires en Amérique latine et de « soutien critique » aux Guérillas d'Amérique centrale. Il s'inscrit aujourd'hui dans une mouvance altermondialiste et antilibérale. <http://fdcl-berlin.de>.

arguant du rôle décisif des politiques urbaines et communales dans le progressif changement de culture nécessaire à la réalisation du Plan d'action élaboré lors du sommet de la terre. Il trouve ses fondements programmatiques dans la référence à deux articles principaux du plan d'action :

Il existe un lien étroit entre la pauvreté et la dégradation de l'environnement. Si la pauvreté provoque en général certaines formes d'agression environnementale, la cause principale de la dégradation continue de l'environnement mondial est un schéma de consommation et de production non viable, notamment dans les pays industrialisés, qui est extrêmement préoccupant dans la mesure où il aggrave la pauvreté et les déséquilibres mondiaux. (Agenda 21, 1992, chapitre 4.3)

Il faudrait que toutes les collectivités locales instaurent un dialogue avec les habitants, les organisations locales et les entreprises privées afin d'adopter "un programme Action 21 à l'échelon de la collectivité". La concertation et la recherche d'un consensus permettraient aux collectivités locales de s'instruire au contact des habitants et des associations locales, civiques, communautaires, commerciales et industrielles, et d'obtenir l'information nécessaire à l'élaboration des stratégies les plus appropriées. Grâce au processus de concertation, les ménages prendraient davantage conscience des questions liées au développement durable. Les programmes, les orientations et les dispositions législatives et réglementaires appliqués par les collectivités locales pour réaliser les objectifs d'Action 21 seraient évalués et modifiés en fonction des programmes d'Action 21 adoptés à l'échelon local. Les stratégies pourraient également servir à appuyer des projets de financement local, national, régional et international. (Agenda 21, 1992, chapitre 28.3).

L'ouvrage se présente comme une série de contributions organisées par chapitre et issues des travaux de plusieurs groupes de travail constitués à partir de 1996 au sein de Blue 21 réunissant membres des milieux associatifs et universitaires¹¹. Chaque chapitre se clôt par un ensemble de recommandations au Senat berlinois.

Un premier chapitre introductif nous rappelait le processus amenant le milieu associatif à prendre conscience d'une convergence entre problématiques du développement et questions environnementales, la genèse de la structure « Blue 21 » et les arguments en faveur de la mise en œuvre d'un agenda 21 qui aurait pour vocation de favoriser une meilleure compréhension et une meilleure mobilisation des populations autour de ces questions. Il fait par ailleurs la démonstration de l'écart entre déclaration de principes et engagement réel de la municipalité par une analyse des faibles contributions budgétaires affectées aux initiatives économiques porteuses d'une orientation écologique.

¹¹ Ces groupes de travail s'intitulaient « Travail, technique et économie », « Réfugiés et migrants », « Alimentation et agriculture », « Matières premières, surfaces, énergie », Modes de vie et consommation », « habitat, transport et développement », « axe prioritaire Environnement et développement ».

Un second chapitre se concentrait sur la situation des populations migrantes et réfugiées dans la capitale, sur les discriminations et violences dont ils font l'objet dans un contexte politique de plus en plus restrictifs (loi fédérale de 1998 sur le droit d'asile...en limitant l'usage, fermeture des frontières orientales, etc...), en se focalisant particulièrement sur la situation des réfugiés de l'ex-Yougoslavie, des Vietnamiens de Berlin-Est, des travailleurs polonais, ou plus généralement sur les conditions d'habitat des réfugiés, la situation des femmes travaillant clandestinement dans le secteur tertiaire ou encore la situation des réfugiés mineurs.

Un troisième chapitre, consacré à l'aménagement urbain et aux transports dressait un bilan sans complaisance du développement urbain depuis l'Unification (périurbanisation, accroissement de la ségrégation sociale, hausse de la motorisation etc..) et remettait en question les fondements de la politique du Senat depuis l'Unification : la privatisation du patrimoine public, le refus d'une vraie politique de régulation de l'occupation des sols, une régression des politiques sociales en matière de logement (affectant notamment les population d'origine étrangère), une privatisation et une approche strictement sécuritaire de l'espace public, ou encore, une politique des transports aboutissant à une régression de la qualité et de l'accessibilité des transports en commun (renchérissement) et des moyens de circulation douce (piétons, vélo) au bénéfice d'un développement continu des infrastructures routières sans coordination avec le Brandebourg. Comme alternatives étaient proposés le respect du modèle de la ville compacte, multifonctionnelle et polycentrique, le prolongement de l'esprit de la « rénovation douce » des années 80 (IBA-alt), le développement des sociétés coopératives de construction et gestion immobilière, la réhabilitation des espaces publics comme lieu de sociabilité et de rencontre pour tous les groupes de population, le soutien à la construction et à la rénovation écologique, la réhabilitation du parc social ainsi, en règle générale, qu'une meilleure protection des locataires ; enfin un soutien aux populations sans domicile. Enfin quelques expériences d'évolution des politiques urbaines – durables ou non - dans quelques villes étrangères (Turquie, Uruguay, Pérou) faisaient l'objet d'une brève présentation.

Le quatrième chapitre, focalisé sur la question des ressources (matières premières, énergie et sols) argumentait en faveur d'une gestion écologique des ressources sur la base d'une prise en compte de l'empreinte écologique de la métropole. Sur la base d'une enquête menée aux Pays-Bas, ses auteurs préconisaient la prise en compte de cinq cycles des matières pour calculer cette empreinte: l'énergie, l'eau, les matières non-renouvelables, les ressources d'origine agricole, le bois. Tandis qu'une seconde étude expliquait les évolutions des émissions de CO2 dans les différents arrondissements en lien avec des changements paradoxaux (hausse de la motorisation, mais désindustrialisation et régression du chauffage au charbon à Berlin-Est) et plutôt négatifs à long terme, une troisième notait l'ambivalence de la politique énergétique berlinoise, en avance au début des années 90, avec la mise en œuvre d'une démarche d'économie d'énergie, cependant plus orientée vers la recherche d'une meilleure efficacité que vers un soutien probant aux énergies renouvelables. L'alimentation en eau faisait l'objet de deux autres contributions qui mettaient en évidence l'intérêt d'une approche régionale (Berlin, Brandebourg et la Saxe) afin de régler les questions de pollution d'amont (notamment dans les zones d'extraction de la lignite), insistaient sur la nécessité de protéger les nappes phréatiques profonde des risques de pollution et prônaient une indispensable amélioration des infrastructures berlinoises et de leur gestion pour pallier le

gâchés en eau potable, s'interrogeant sur les avantages et inconvénients possibles d'une privatisation ou encore sur les effets d'une hausse du prix de l'eau. Autres thèmes évoqués : l'intérêt d'un marché accessible de produits agricoles biologiques associé à un commerce équitable de produits importés, ou les potentialités d'un recyclage de déchets de chantiers.

Le cinquième chapitre se concentrait sur les conditions de développement d'une agriculture biologique et durable dans la région Berlin-Brandebourg. Partant d'un état des lieux de l'agriculture biologique en Brandebourg, les contributions prenaient en compte les réseaux de distribution de ces produits et leurs possibilités de développement, évoquant également le principe des abonnements [type panier Bio] et la question de l'utilisation insuffisante de ce type de produits dans la restauration et les cuisines collectives. Enfin, à l'exemple du chocolat était abordés les liens entre commerce équitable, soutien à une agriculture paysanne et écologique et soutien à une hausse qualitative de l'offre de confiserie « chocolatée ».

Le dernier chapitre de « Berlin 21 » questionnait la « durabilité » des modes de vie des Berlinoïses et s'interrogeait sur la manière de faire sortir la sensibilité écologique d'une « niche » écologique d'une classe moyenne « alternative » à revenus plutôt convenables ou confortables. Avant de parvenir à cette généralisation des valeurs et comportements écologiques, sans doute est-il nécessaire de prendre en compte des obstacles relatifs au manque d'information et au coût élevé des alternatives écologiques, la difficulté à rapporter l'impact de ses faits individuels à un impact collectif (prendre sa voiture, ne pas trier ses déchets, etc.) , la valorisation extrême des biens matériels, la perception des taxes écologiques, modérations de la circulation comme atteinte à son confort, à son porte-monnaie ou...à la croissance. Les mesures propres à faire évoluer les comportements reposaient alors sur la multiplication des campagnes de sensibilisation, la valorisation des expériences et produits alternatifs et le développement des lieux de dialogues par le biais des espaces participatifs. Dans le même temps il semblait politiquement correcte de renforcer le principe des écotaxes en faveur du recyclage et de multiplier les points-conseils permettant l'information du public. Autres thèmes brièvement abordés : les projets d'habitat communautaires écologiques, le tourisme durable et les Systèmes d'échanges locaux et la formation aux questions environnementales, à l'école et tout au long de la vie.

2.3.2.2. « L'AGENDA 21 POUR BERLIN »¹² , MEA CULPA DU SENAT DE BERLIN

A partir de 1997, le Parlement exigeait du Senat un rapport sur son action en faveur d'un agenda 21 local dont la première mouture devait être remise au Parlement fin 1997. La demande initiale du PDS couvrait cinq domaines : l'organisation d'un processus consultatif à l'échelle de la métropole et l'implication du Senat dans les Tables rondes Berlin-Brandebourg, le soutien aux processus impulsés à l'échelle des arrondissements, la recherche d'un consensus avec les communes périphériques (et si possible à l'échelle de la région Berlin-Brandebourg,) l'état d'une réflexion sur la durabilité transversale aux différentes administrations. Elle reposait sur une virulente critique de « l'agenda 21 » de Berlin présentée par l'ancien ministre pour l'aménagement urbain et l'environnement, Volker Hassemer (CDU), en octobre 1995, qui ne faisait état finalement que de l'action municipale en matière d'environnement sans intégrer le moindre processus consultatif.

Le « rapport d'activités »¹³ présenté par le nouveau Ministre-Sénateur à l'Aménagement et à l'urbanisme (Peter Strieder) en décembre 1997 faisait donc profil bas, dans la mesure où les initiatives dont la ville pouvait se targuer, étaient principalement le fait de la société civile et des arrondissements. Le Senat dressait le bilan de l'activité de ses différents ministères et services en en soulignant les orientations « durables ». Ainsi le ministère de l'aménagement et de l'urbanisme faisait-il valoir ses choix à la faveur d'un vaste inventaire (développement urbain économe en consommation de surfaces au sol, mobilisation des friches urbaines, mixité fonctionnelle, soutien à un urbanisme durable, politique en faveur d'une réduction des transports, développement du management social de quartiers), le département pour l'environnement rappelait son action en faveur de la protection des espèces naturelles et la biodiversité (LaPRo), les plantations d'arbres d'alignement, le verdissement des cours d'écoles, etc...la protection des paysages en périphérie urbaine, la protection des sols et des nappes phréatiques, la refonte du système d'assainissement et de traitement des eaux...Le Senat mettait particulièrement en exergue sa politique énergétique avec la mise en œuvre d'un programme régional de l'énergie (Landesenergieprogramm) visant à la réduction de 25% des émissions de CO2 par habitant en référence aux chiffres de 1990, d'ici 2010. Cette politique reposait pour l'essentiel sur la recherche d'une meilleure efficacité énergétique dans les bâtiments et installations industrielles et les réseaux, un soutien au développement de l'énergie solaire et à l'extension de réseaux de chaleur de proximité. Le ministère de l'économie présentait ses actions cofinancées par le FEDER en faveur du développement durable : économie écologique innovante (exemple : amélioration des dispositifs photovoltaïques), politique environnementale des entreprises (exemple : recyclage) , groupements de petites entreprises, soutien au développement d'initiatives locales sociales et écologique pour l'emploi (URBAN), etc. . Le département des transports, enfin trois projets

¹² Abgeordnetenhaus von Berlin, Mitteilung –Zur Kenntnissnahme-über Lokale Agenda 21 für Berlin – Schlussbericht (Drs 13/3893)

¹³ Lokale Agenda 21 für Berlin Drs 13/3893

de modération de la circulation sur l'arrondissement de Tiergarten, pour la qualité de l'air à l'échelle du centre berlinois (Innenstadt) et autour de la problématique des nuisances sonores.

Le Senat présentait aussi quelques innovations en matière de retraitement des déchets (notamment pour les déchets de chantiers). La dimension « sociale » du développement durable était surtout assumée par les ministères de l'emploi, de la formation professionnelle et des femmes ou de la jeunesse et sport. Elle se caractérisait par une « écologisation » de la formation initiale et professionnelle et des actions spécifiques en faveur des femmes migrantes. Enfin, ce programme « durable » de la municipalité se traduisait également par la valorisation de coopérations internationales, comme un dispositif d'échange d'expérience entre grandes régions métropolitaines, dans le cadre du projet européen « Envibase », des accords de coopération avec Rio de Janeiro, ou Sofia...

La pression exercée par le Parlement sur le Senat est indéniablement à l'origine de la mise en œuvre de dispositifs institutionnels visant à favoriser la coordination avec les arrondissements, la concertation au sein des ministères et les relations avec la société civile. En décembre 1997, le Sénat désignait donc dans chaque ministère un interlocuteur « délégué de l'Agenda » (Agenda-Beauftragte). Ces délégués étaient censés constituer un groupe de travail qui se réunirait quatre à cinq fois par an. Le 1^{er} août 1998 était créé également le bureau de l'Agenda (Agenda-Büro). Le Senat faisait état, d'un soutien de 1,2 millions de DM accordés à compté de mai 1997, aux arrondissements afin de leur permettre aux de bénéficier de leurs deux coordinateurs de l'Agenda.

Le Senat s'opposait, du reste, à l'idée d'accompagner directement le processus consultatif, qui devait selon lui être délégué aux acteurs de la société civile. Ceci explique la nature de ses initiatives. Ainsi, à compter de septembre 1997, il soutenait financièrement plusieurs projets, pour un budget total de 300.000 D.M. en 1997 et (alors prévu) de 500.000 DM pour 1998 et 1999. Il s'agissait, à partir de septembre 1997, de subventionner le bureau de projet de la Grüne Liga (Projektstelle Lokale Agenda 21, Prenzlauer Allée) qui mettait à disposition du public un interlocuteur permanent mais aussi une bibliothèque et des informations diverses autour du thème du développement durable et devait gérer le portail de l'Agenda 21 Berlin sur Internet, de cofinancer les « cercles publics de l'agenda » et les tables rondes Berlin-Brandebourg initiées par l'ONG « Mitarbeit », mais aussi les « Berliner Briefe ». Par ailleurs, le Senat finançait une exposition sur les Agendas 21, initiative du BUND¹⁴, ainsi qu'un rapport d'études pour une analyse stratégique en faveur d'un « Berlin durable », commandité au bureau d'études et de prospective technologique de IZT (Institut für Zukunftstudien und technologiebewertung).

¹⁴ BUND für Umwelt und Naturschutz Deutschland, section allemande des Amis de la Terre.

2.3.2.3. « ZUKUNFTFÄHIGES BERLIN » ; « BERLIN DURABLE » : DOCUMENT FONDATEUR DU PROCESSUS DE L'AGENDA 21 DE BERLIN

Le document produit entre 1998 et 1999 par la commission ad hoc désignée par le Parlement de Berlin est sans aucun doute le document « fondateur » à bien des égards (c'est-à-dire tant sur la forme que sur le fond) de l'agenda 21 de Berlin..

Cette commission d'enquête parlementaire berlinoise « Zukunftfähiges Berlin »¹⁵ qui avait été instituée le 11 février 1998, se donnait clairement pour objectif d'impulser à l'échelle de la capitale un processus d'Agenda 21, en se référant explicitement au Sommet de la Terre et à la Charte d'Aalborg. Elle rendait son rapport le 3 juin 1999. La mission initiale qui lui incombait était :

D'établir un « état des lieux » de la situation berlinoise ainsi qu'une évaluation de la politique municipale puis de définir des indicateurs permettant de mesurer l'avancée de la prise en compte du développement durable à Berlin et de fixer des échéances à l'application d'un certain nombre de principes.

De travailler sur la réalisation d'un cadre programmatique, en concertation avec les associations et ONG et les ressources scientifiques locales; de définir les instruments économiques, financiers mais aussi les réformes administratives pouvant favoriser sa réalisation et de fixer des étapes pour son application.

2.3.2.3.1. Une expérience inscrite dans le prolongement d'un ensemble d'initiatives à l'échelle mondiale, européenne et fédérale.

Le travail de la commission parlementaire berlinoise « Berlin durable » s'inscrivait explicitement dans la continuité d'un faisceau d'initiatives longuement détaillées, rassemblant grandes conférences internationales de l'ONU (Sommet de la Terre, Conférences d'ONU-habitat, sommets sur le développement social, protocoles et conventions climatiques etc...) et initiatives européennes (Convention de Genève, Conférence communautaire de Lisbonne de 1992, Charte d'Aalborg etc.). Elle s'appuyait cependant, à l'évidence et de

¹⁵ Littéralement « Pour un Berlin apte au futur », que nous avons traduit « Berlin durable », alors que le terme le plus usité et le plus proche d'un point de vue sémantique de l'idée de soutenabilité est « nachhaltig »

façon préférentielle sur la réflexion impulsée à l'échelle fédérale par les différentes commissions d'enquête parlementaires mises en places successivement à partir de la fin des années 80. La première de ces grandes commissions était la Commission pour « la protection de l'atmosphère mondiale » datant de décembre 1987, abordant la question du changement climatique, puis la commission « Protection de l'homme et de l'environnement », établie à partir de 1992, dont le travail s'était poursuivi jusqu'en 1998. C'est cette dernière qui, avait obtenu, le 29 juin 1994, du Parlement fédéral le principe d'une adaptation des principes de l'Agenda 21 de Rio au contexte fédéral ainsi que l'intégration du développement durable comme orientation directrice de l'action de l'Etat, dans la constitution fédérale. Elle avait publié en 1995 un important rapport intitulé « *Le concept de durabilité : du modèle à la concrétisation* »¹⁶. Ses orientations étaient d'ailleurs rapidement relayées par les conférences des Ministre-Présidents des différents Länder et par les grandes organisations politiques de collectivités locales (Deutscher Städtetag, Deutscher Sätzte- une Gemeinbund, Deutscher Landkreistag), qui en 1998 apportaient leur concours à la réalisation d'Agendas locaux.

2.3.2.3.2. Définir un champ d'interprétation du développement durable

L'interprétation de l'agenda de Rio formulée par la commission faisait l'objet d'une longue mise au point. : « *Malgré un malentendu fort répandu, les enjeux du développement durable vont bien au-delà des seules questions environnementales. Ils recouvrent une dimension écologique, économique, sociale et politico-institutionnelle* ».

¹⁶ Deutscher Bundestag « Konzept Nachhaltigkeit- vom Leitbild zur Umsetzung », juillet 1998 (**Drucksache: 13/11200**)

Figure n° 16 : le « tétraèdre de la durabilité »



La dimension écologique impliquait la préservation de la qualité du système naturel, la dimension économique appelait de garantir la base matérielle de nos conditions de vie et de donner jour à des processus de production plus efficaces et plus respectueux de l'environnement. La dimension sociale exigeait une répartition plus équitable du bien-être et des ressources. Elle se traduisait notamment par l'exigence d'un environnement plus sain, une véritable protection sociale, la garanti de l'emploi, l'accès à la santé, à l'éducation et à la culture. La dimension politico-institutionnelle impliquait « la mise en œuvre d'institutions et procédures , qui assureraient la coopération de différents groupes d'intérêt ainsi que l'égal droit d'expression et de participation de tous les individus à l'organisation et à la définition concrète du fonctionnement des sociétés dans lesquelles ils vivent. D'où la définition d'un tétraèdre de la durabilité : où les dimensions écologique (conservation/protection de l'environnement), économique (satisfaction des besoins matériels) et sociale (Renforcement de la cohésion sociale et de l'équité sociale) seraient les finalités et la dimension politico-institutionnelle (codécision/participation), le moyen.

Cette perspective impliquait pour tout membre de la société une responsabilisation plus grande en tant que citoyen, électeur, mais aussi en tant que participant à la production de la demande (consommateur) et de l'offre (entrepreneur, salarié, etc.). Si l'économie devait poursuivre une plus grande efficacité, l'individu devait cependant s'adapter à une « révolution de la satiété » en maîtrisant sa consommation.

2.3.2.3.3. « Berlin durable » : objectifs généraux préalables et principes (généraux) de mise en œuvre

La commission reconnaissait qu'il était difficile de définir un modèle de « Berlin durable » alors que la conception-même de la durabilité à venir de Berlin était dépendante d'un contexte d'élaboration limité dans l'espace et dans le temps, tributaire d'une situation conjoncturelle particulière et d'un environnement culturel et scientifique limité. Elle souhaitait accorder cependant une place déterminante à l'articulation entre les notions de « liberté » et de « justice sociale », mais aussi souligner que le développement durable suppose un processus d'apprentissage et d'échange d'expériences élargi. Elle insistait, par exemple sur la nécessité de développer un champ de réflexion et d'actions autour de la formation.

Les objectifs préalables énoncés par la commission s'inscrivaient clairement dans le droit fil de ceux définis peu de temps auparavant par le rapport de la commission d'enquête fédérale « Protection de l'Homme et de l'environnement » (quand elle ne lui empruntait pas mot pour mot ses développements).

Objectifs écologiques :

Conserver la performance de l'écosystème dans son ensemble et prendre garde à sa complexité. Ceci suppose notamment que l'économie soit en mesure d'anticiper sur les effets de ses usages sur l'évolution du système. La relation de la société à la nature doit évoluer d'une approche de la ressource (renouvelable et non renouvelable,) à celle de impliquant la prise en compte l'impact environnemental (émissions, déchets). Elle implique donc une préoccupation de conservation et de réhabilitation des milieux à intégrer dans les processus de décisions.

A l'échelle de Berlin-Brandebourg, il s'agissait en coopération avec l'ensemble des acteurs régionaux de réduire les flux de matières et de ce fait les volumes de transports, d'éviter le mitage des campagnes par l'urbanisation, de modérer la consommation du sol et de garantir la protection de l'environnement, particulièrement en Brandebourg.

Objectifs économiques :

Réduire les situations de rareté et relever le niveau de vie. Pour cela, le système économique devait pouvoir encourager l'initiative individuelle et faire en sorte qu'elle soit conforme au bien commun (principe de responsabilité individuelle et de régulation). La performance économique devait faire l'objet d'une évaluation qualitative et non pas seulement quantitative, les prix doivent pouvoir intégrer la réalité de la rareté des ressources et des conditions de production et les conditions de concurrences devaient être régulées de telle sorte qu'elles favorisent l'innovation et un changement social conformes à la durabilité.

Dans la situation présente, la durabilité des bases économiques d'une ville supposait dans le contexte de globalisation, de tertiarisation et d'accélération des innovations, une grande flexibilité institutionnelle et une grande qualification du capital humain. A Berlin, cette durabilité économique souffrait à la fois de la sclérose d'institutions insulaires héritées de Berlin-Ouest, de la relative indigence des stratégies de recherche et d'un manque de soutien à l'innovation et au développement technologique. Un premier pas serait sans doute la valorisation du potentiel scientifique local ainsi que des institutions économiques, culturelles et de formation qui favorisent l'innovation.

Objectifs sociaux :

Encourager une cohabitation pacifique et solidaire et substituer la recherche du « avoir beaucoup » à la quête du « bien vivre », en favorisant l'émergence d'un nouveau modèle de bien-être. Ceci devait passer par une « écologisation » des modèles de production et de consommation. En outre, un Etat de droit devait garantir la dignité et l'épanouissement des personnes, pour les générations présentes et à venir. Chaque membre de la société pourrait faire appel à la solidarité, en fonction de sa contribution au système de protection sociale et en fonction de ses besoins. Il se devait cependant de contribuer au système de solidarité sociale en fonction de ses possibilités. Ce système de protection sociale ne pouvait s'améliorer que si la « performance » de la société augmentait dans le même temps. De ce fait, il fallait œuvrer afin que cette performance sociale puisse au moins être conservée.

En ce qui concerne Berlin, ceci supposait d'œuvrer pour une juste participation de tous au marché de l'emploi. La ville avait aussi à assumer son rôle-charnière dans les relations commerciales, culturelles et scientifiques avec les anciens pays de l'Est ainsi qu'avec les « pays du Sud ». Il s'agissait aussi de prendre acte du caractère cosmopolite de la ville « dans un esprit d'ouverture et de tolérance envers les personnes différentes et étrangères ».

Objectifs institutionnels :

Favoriser la plus large participation possible des citoyens, ainsi que de toutes les composantes sociales de la société. « *La participation doit en ce sens être appréhendée comme la mobilisation particulièrement efficace de la ressource constituée par les « citoyen/ne/s » comme expert/e/s en leurs propres affaires* ¹⁷ ».

« *A Berlin, il s'agi[ssai]t de mettre en œuvre une conception de la démocratie locale, décentralisée et susceptible de rendre transparente l'expression des conflits et la formation des consensus, de telle sorte que les gens soient avant tout considérés comme sujets du développement, de la politique et de sa mise en œuvre.* ¹⁸ Il était alors tout particulièrement question de favoriser les formes d'auto-organisation.

La dimension institutionnelle recouvrait également l'exigence de transversalité dans la prise en compte du développement durable et de recherche d'équilibre et de compatibilité entre objectifs économiques, écologiques et sociaux.

Au-delà de ces objectifs généraux, la commission formulait donc trois principes incontournables dans la mise en œuvre des politiques de développement durable : les principes de précaution, de participation et de coopération institutionnelle entre administrations.

2.3.2.3.4. Un bilan mitigé de la politique du Senat et des arrondissements en matière de développement durable

Après avoir ainsi esquissé l'inventaire des référents à la politique-cadre d'un Agenda 21 berlinois, le rapport de la commission d'enquête rappelait brièvement les différentes décisions du Senat s'inscrivant dans leur filiation : création en 1991 du bureau régional de coopération pour le développement auprès de l'administration sénatoriale en charge de l'économie et de la technologie, assisté à partir de 1998 par une commission pour le développement, production tous les deux ans d'un rapport sur les mesures en faveur du développement (depuis et sur es politiques environnementales (depuis 1972), etc...ainsi que les principaux éléments du rapports d'activité du Senat présenté en décembre 1997. Il esquissait également une analyse

¹⁷ Zukunftfähiges berlin, tome 1, p. 58.

¹⁸ ibidem

des initiatives prises par les arrondissements. A cette échelle en effet, les initiatives en faveur des Agendas locaux s'étaient généralisées entre 1994 et 1998. Pourtant, leur portée était fort inégale. Une première analyse des thématiques abordées montrait, par exemple que les thèmes clefs tels que l'environnement et la protection de la nature, le non-gaspillage de l'énergie et des ressources, l'urbanisme et les transports étaient des thèmes dominants, laissant largement dans l'ombre certains aspects sociaux (notamment la question de la situation des femmes et des immigrés). Par ailleurs, il apparaissait que les arrondissements orientaux étaient plus focalisés sur la question de l'emploi et de l'urbanisme. Tandis que dans ces derniers les agendas 21 avaient impulsé la création d'associations et d'initiatives locales nouvelles, ils servaient plutôt, dans les arrondissements de l'Ouest de lieu d'expression et de rencontre de structures et organisations préexistantes.

La commission mettait cependant en exergue les limites de ces dispositifs. Lorsque les mairies arrondissement n'étaient pas clairement investies dans le processus, on assistait à un appauvrissement progressif de la participation. En outre, dans les moyens financiers et de publicisation mis à la disposition des agendas locaux, notamment par les mairies d'arrondissement, étaient en règle générale trop insuffisant pour laisser espérer une pérennisation de ces expérimentations. Seules Lichtenberg et Köpenick avaient abouti à l'élaboration d'un référentiel d'action.

A partir de ces constats, la commission proposait la constitution dans chaque arrondissement d'un bureau de l'agenda doté de plusieurs collaborateurs sur contrats « durables » et d'un peu plus de moyens. Ces agendas se devaient de rester ouverts à toutes les organisations locales et soutenus par les mairies d'arrondissement. Par ailleurs un lien administratif devait pouvoir être établi entre le processus de l'agenda et l'action des services de la mairie d'arrondissement. Par ailleurs, il apparaissait indispensable de mettre en œuvre un véritable agenda 21 à l'échelle du Land, dans la mesure où une bonne partie des thématiques abordées relevaient directement de sa compétence. La commission notait plus généralement l'échange insuffisant d'expérience entre les différents dispositifs mis en œuvre.

Ce bilan mitigé invitait à s'inspirer de différentes initiatives prises dans d'autres Länder allemands et à l'étranger. Ainsi le vaste rapport de la commissions exposait-il successivement diverses expérimentations à Brème, Munich, Leipzig, Nuremberg, Duisburg, Francfort sur le Main, Hambourg, Karlsruhe ou Zurich. Par ailleurs, la présentation des politiques de développement durable en Brandebourg était l'occasion de déplorer l'échec de la coordination de l'action entre les deux Länder et notamment la remise en question du modèle de développement (durable) de la concentration décentralisée.

La commission faisait également le constat que les différents acteurs impliqués dans la phase exploratoire de l'agenda étaient porteurs d'une conception divergentes des priorités de l'agenda. Les parlementaires devaient constater que Peter Strieder, le ministre-sénateur en charge de l'urbanisme et de l'environnement restreignait les priorités de l'agenda à quelques questions : l'économie, la gestion de l'eau et la recherche. De même l'étude élaborée à la demande du Senat par l'IZT n'ajoutait à cette liste que la question des transports. De leur côté, les cercles publics de travail animés par la Grüne Liga proposaient plus largement de traiter des transports, de l'emploi, du couple pauvreté/richeesse, de la démocratie et de la participation, du couple migration/développement, de l'urbanisme et des modes de vie. Les Tables rondes se focalisaient plutôt sur l'emploi, le travail et la mobilité. Enfin les délégués des ministères dégageaient trois axes transversaux : les fondements politiques d'un agenda et son organisation, le développement urbain durable et les transports et les liens entre information, participation et pédagogie (travail de communication, dispositifs dialogiques, programme).

La commission organisait alors ses consultations autour de quatre questions : les conditions d'une économie durable, la question sociale, le développement urbain et la mobilité durables, les politiques de développement locales et enfin les conditions d'organisation d'un agenda efficace. De ce fait elle jetait aussi les bases d'une première structuration de la réflexion et des domaines possibles d'action.

Le rapport de la commission se faisait alors l'écho à la fois de l'audition d'un panel d'experts invités à s'exprimer par les différentes fractions parlementaires et des positions politiques des différentes fractions. Au total s'opposaient des conceptions plus ou moins « forte » ou « faible » du développement durable. L'audition de plusieurs institutions scientifiques excluait le principe de « durabilité forte », en survalorisant la dimension écologique par rapport aux autres dimensions du développement durable. Il était urgent de faire de la dimension environnementale un nouveau fondement de nos standards de vie, de production et de consommation. Pour d'autres experts, les différentes composantes du développement durable étaient inséparables. Du côté des acteurs économiques, la grande majorité des représentants entendus considéraient que la priorité du développement durable était une croissance et une activité économique qui puisse servir de base à la satisfaction des besoins et au financement des investissements technologiques nécessaire à la protection de l'environnement. Ceci impliquait notamment un développement des secteurs d'innovation et des nouvelles technologies, au nom de l'éco-efficience.¹⁹

¹⁹ L'éco-efficience est défini par le *Business Council for Sustainable Development*, comme « une offre concurrentielle de services et de biens en vue de la satisfaction des besoins humains et l'amélioration de la qualité de vie grâce à une moindre dégradation de l'environnement et à un usage plus économe des ressources, tel que l'on puisse globalement les considérer comme supportables. »

2.3.2.3.5. Vers une économie durable ?

S'inspirant pour l'essentiel de la commission d'enquête fédérale « Protection de l'homme et de l'environnement » la commission définissait les objectifs d'une économie durable, comme la conciliation d'une consolidation du tissu économique, une équité sociale et une intégration des impératifs environnementaux. Cette consolidation du tissu économique impliquait notamment de favoriser l'initiative et l'intérêt individuel (responsabilisation individuelle), tout en les mettant au service du bien commun (responsabilisation face à la régulation), présent et à venir.

Face à cette exigence, les positions des experts devaient cependant diverger. Certains appelant à une remise en question de la seule référence à une économie de marché et souhaitant de ce fait la prise en compte moins orthodoxe de l'économie solidaire. Ainsi Hans-Joachim Kujath, membre d'un bureau d'études est-berlinois important (IRS)²⁰, affirmait-il : « *Ceci implique un changement dans la compréhension de l'économie et du travail, en ce sens qu'à côté du travail productif, il existe aussi des fonctions « reproductives » (reconstruire, créer et régénérer du potentiel écologique et humain)* »²¹.

Un des séminaires, articulé autour de la question de « l'avenir du travail » (dans un contexte de chômage très élevé) s'appuyait sur diverses études (travaux de la commission Miegel²² et de la fondation Friedrich Ebert²³, du Club de Rome²⁴, de l'Office fédéral de l'emploi²⁵) et montrait la tension entre une politique économique favorisant la croissance à la faveur d'une baisse des charges des entreprises et des niveaux de salaire, l'extension d'un second marché de l'emploi subventionné au prix d'une réduction drastique de l'accès aux prestations sociales et à encourager l'initiative individuelle et un discours « alternatif », favorisant l'idée

²⁰ Institut für Regionalplanung und Strukturplanung, Erkner

²¹ „Dies schließt eine Veränderung des Verständnisses von Wirtschaften und Arbeiten in dem Sinne ein, daß neben den produktiven auch die reproduktiven Funktionen (Wiederherstellen, Gestalten und Regenerieren ökologischer und humaner Potenziale) gesellschaftlich aufgewertet werden.», Zukunftfähiges Berlin, p. 148. Voir également l'étude en annexe du rapport, de l'Institut des sciences sociales Berlin-Brandebourg (ISW) « Berlinspezifische Bestandsaufnahme zur Zukunft der Arbeit », 1998.

²² Miegel M., 1998, Die Macht des Wissens, sechs thesen zur Zukunft der Arbeit; Future, Hoechst-Magazin, 2/98 pp. 28-29

²³ Zukunftskommission der Friedrich-Ebert-Stiftung (1998), Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, sozialer Zusammenarbeit, ökologische Nachhaltigkeit : Drei Ziele – ein Weg, Bonn

²⁴ Giarini O, Liedtke P.(1998), Wie wir arbeiten werden –Des neue Bericht an der Club of Rome ; Hambourg.

²⁵ Bundesanstalt für Arbeit –Agenda für mehr Beschäftigung in Deutschland

d'un partage du travail par la réduction du temps de travail, le retour à une politique plus keynésienne d'investissements publics, le développement des emplois du secteur public et dénonçant le décrochage entre revenu du travail et revenus du capital.

Le caractère irréductible des positionnements théoriques et idéologiques, rendait le débat difficilement audible de la part de la très orthodoxe Chambre du commerce et de l'industrie berlinoise des parlementaires de la CDU, qui critiquaient dans leur prise de position finale le caractère irréaliste (et coûteux pour les finances publiques) des conceptions développées et de ce fait le caractère peu « efficace » de la commission parlementaire.

Les seuls éléments de réflexions à dimension consensuelle, portaient sur le management environnemental. Ils portaient sur les conditions de développement d'un tissu d'entreprises axé sur le recyclage et la régénération des impacts environnementaux. L'introduction de l'écologie industrielle ou d'une éco-efficience de l'économie (minorant prédation des ressources et acceptant une maîtrise raisonnée de ses rejets)²⁶ Notamment, il s'agissait de mettre en œuvre une politique de management de la circulation des flux à l'échelle régionale, grâce à la constitution de réseaux d'entreprises sensibilisés. Ceci supposait l'apport d'un know how par l'intermédiaire d'agences régionales spécialisées et le soutien à des innovations technologiques.²⁷

La commission renvoyait donc à une prochaine commission l'établissement d'un véritable cadre de réflexion. Pourtant, toute possibilité d'action avec les acteurs économiques était soumise à plusieurs préalables :

une évaluation de la politique économique berlinoise mise en œuvre récemment pour soutenir une économie plus écologique, mais aussi une analyse de ses marges budgétaires

Une réflexion sur un éventuel système de prime ou de taxation visant à favoriser ces évolutions à l'échelle du Land

Une réflexion sur les régulations à mettre œuvre. Les représentants de l'économie marquaient une préférence pour des procédures de régulation interne par le biais d'objectifs souples qu'ils définiraient dans le cadre d'un « engagement volontaire » (*Selbstverpflichtung*) plutôt qu'un durcissement d'un cadre normatif légal. Pourtant, les experts en management environnemental exigeaient un renforcement des normes fédérales. L'accord passé entre le

²⁶ Voir contribution de Stefanie Hoffmann, Consultante en management environnemental, Bundesdeutsche Arbeitskreis für Umweltbewusstsein Management .

²⁷ Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung (I.R.S) und ökologische Wirtschaftsforschung (IÖW), (1998) , *Regionalisierungsstrategie für ein nachhaltiges Ressourcen-und Stoffstrommanagement*, Berlin

Senat et les représentants d'une initiative ad hoc de l'économie berlinoise , les « Partenaires pour la protection du climat » (*KlimaschutzPartner*)²⁸ en octobre 1997 devait servir de test.

Il apparaissait également indispensable de faire une évaluation de l'impact du développement d'une économie plus écologique sur le marché de l'emploi et plus spécifiquement de mener, dans cette perspective, une étude des forces et faiblesses de la structure économique de Berlin et du Brandebourg actuelle.

La question cependant auquel nul parlementaire ne se hasardait à répondre était la suivante : « *Comment l'économie de marché peut-elle être associée à la réalisation d'un contexte de bien-être social et écologique ? Quelles seront les nouvelles formes de l'économie, du travail et des besoins de demain? Quel rôle peuvent jouer les Agenda 21 dans la conception de processus économiques durables ?* »²⁹

2.3.2.3.6. Question sociale et développement durable

Dans un contexte social très tendu à Berlin, la « question sociale » était clairement posée par les parlementaires de la commission d'enquête comme un enjeu du développement durable. Elle faisait également l'objet de divergences d'approches radicales.

Le rapport empruntait au très consensuel rapport de la commission d'enquête fédérale « Protection de l'homme et de l'environnement » ,la définition de ses objectifs : la garantie à chacun de pourvoir à ses besoins fondamentaux en alimentation, vêtement, formation, travail, santé, protection sociale, logement et en qualité de l'environnement, (ceci impliquait notamment l'instauration d'une revenu minimal d'existence); l'égalité des chances (notamment l'égalité hommes/femmes); une remise en cause de du modèle de société de consommation et le développement de comportements coopératifs et solidaires ; l'équité

²⁸ Voir développement sur la question énergétique

²⁹ „Wie ist die Marktökonomie in den größeren sozial-lebensweltlichen und ökologischen Kontext einzubetten? Wie sehen neue nachhaltige Formen des Wirtschaftens, Arbeitens und der Versorgung aus? Welche Rolle können Prozesse der Lokalen Agenda 21 in einer zukunftsfähigen Gestaltung ökonomischer Prozesse spielen? „Zukunftfähiges Berlin, p.172

intergénérationnelle (ce qui impliquait une réforme du système de protection sociale), une meilleure équité dans la répartition des revenus (inégalités sociales).

Mais ces principes généraux ne se déclinaient cependant pas dans les mêmes termes par l'ensemble des parlementaires. Tandis que la majorité SPD et CDU de la commission proposait un discours, très lié au contexte de tournant néolibéral et de remise en question du modèle de l'économie sociale de marché, sur le nécessaire effort des « gagnants » et des « perdants », du changement (l'unification) pour maintenir l'effort de modernisation sans porter atteinte à la cohésion sociale, opposant à l'esprit de responsabilité des premiers, la volonté d'adaptation et de contri(bu)tion des seconds (en contrepartie de leurs prestations sociales), les Verts et le PDS appelaient à une remise en question des valeurs sociales dominantes.

Ainsi, la conception de la ville « intégratrice » développée par les membres de la S.P.D. et de la CDU était-elle celle d'une métropole « pluraliste », où la différenciation sociale, ethnique, culturelle et spatiale étaient pleinement assumées... à condition de préserver l'égalité des chances...

« Une différenciation sociale « durable » des conditions d'existence entre différentes parties de la ville et de la région est acceptable si cette différenciation n'induit pas une atteinte aux possibilités d'épanouissement du potentiel productif et de régénération de chacun et si tous les groupes sociaux et les espaces urbains peuvent bénéficier des même chance de développement, sans que ceci se fasse au détriment d'un autre groupe ou d'un autre territoire. (sic)³⁰

Dans le même temps les Verts et le PDS insistaient sur la nécessaire révolution des valeurs imposées par la référence au développement durable, notamment à propos de la conception du travail, largement inspirée d'une culture marxiste : *« Il faut prendre en considération le fait que c'est en premier lieu le fait d'exercer une activité qui a du sens pour les individus, et non pas le fait qu'elle fasse l'objet d'un salaire, ce qui ne correspond pas obligatoirement à une conception sociale et écologique de l'activité. Les principes de la société de consommation actuelle et cette contrainte qui lui est immanente d'une course sans fin à l'affirmation de soi par les biens de consommation, reposent sur un modèle de bien-être « compensatoire », tributaire de cette conception habituelle du travail et d'une acception hiérarchique de la*

³⁰ Eine zukunftsfähige soziale Differenzierung zwischen Lebensverhältnissen und Stadtteilen in einer städtischen Region ist dann gegeben, wenn durch diese Differenzierung die menschlichen Entwicklungspotenziale in ihren produktiven und regenerativen Möglichkeiten nicht geschädigt werden, so dass alle sozialen Gruppen und räumlichen Teile einer Stadt ihre Entwicklungschancen wahrnehmen können – ohne dass dabei gleichzeitig eine andere Gruppe in ihren Entwicklungsmöglichkeiten beeinträchtigt wird., p. 178

*société. La rémunération salariale et avec lui les possibilités de « consommer », sont des dédommagements à une activité intense et qui a perdu son sens. C'est pour cette raison que le débat civique sur la définition des objectifs d'un modèle de bien-être durable est incontournable et urgent et c'est aux politiques d'en configurer le cadre.*³¹

Parmi les expériences susceptibles de modifier la situation des chômeurs et des plus démunis, certaines expérimentations de l'économie solidaire étaient alors mises en avant : système d'échanges locaux, microcrédit, jardins solidaires etc.

La commission reconnaissait cependant que la marge d'action du land en matière de politique de l'emploi était fort limitée, puisqu'elle relevait de la compétence et de négociations fédérales. C'est sur le système de recensement et de catégorisation des ressortissants de l'action sociale et sanitaire qu'elle souhaitait se pencher, afin d'avoir une vision plus juste des populations pauvres et vulnérables, sur l'amélioration du dispositif local d'accès aux soins et aux prestations sociales. Enfin elle exprimait son inquiétude face à la détérioration continue de la situation socio-économique berlinoise.

2.3.2.3.7. Aménagement, urbanisme et transports durable

La commission aboutissait à la définition de 11 axes d'actions prioritaires³² organisés en deux champs thématiques : la mobilité et la maîtrise de l'occupation des sols. Pour chacun de ces axes prioritaires, il fallait repérer la constellation des acteurs concernés et sélectionner les problèmes que l'on pouvait espérer résoudre à l'échelle de Berlin. Il s'agissait également de définir des actions prioritaires à mettre en œuvre dans un délai de 5 à 7 ans.

³¹ „Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, wie wesentlich für die Menschen eine in erster Linie als sinnvoll erachtete Tätigkeit ist, wobei deren Entlohnung keineswegs immer dem sozialen und ökologischen Wert der Arbeit entspricht. Grundlage für die heutige Konsumgesellschaft und ihren systemimmanenten Zwang zur endlosen Steigerung der Positionsgüter ist das auf dem herkömmlichen Arbeitsbegriff beruhende und auf Hierarchien gebaute kompensatorische Wohlstandmodell. Lohn und damit Konsummöglichkeiten gelten als Entschädigung für sinnreduzierte und hochverdichtete Arbeit. Deswegen ist ein gesellschaftlicher Diskurs über die Zielsetzung eines nachhaltigen Wohlstandsmodells dringend erforderlich; die Politik muß dafür den Rahmen schaffen.“ P.180

³² 1. Participation; 2. Cooperation entre administration; 3. Développement social des quartier et management de quartier (Soziale) 4. Le centre 5. Mixité fonctionnelle; 6. Logement; 7. Occupation des sols et espaces « libres »

8. Relations centre-périphérie 9. Mobilité ; 10. Construction écologique ; 11. Réseaux

L'action sur les transports était tributaire du contexte de privatisation et de mise en concurrence des transports en communs berlinois. Ils revenaient désormais non pas au Land, mais aux citoyens-consommateurs et aux réseaux d'entreprises de transports contractant avec la ville de Berlin de veiller à ce que les objectifs de durabilité soient préservés. Ces objectifs étaient donc, la réduction des émissions dangereuses pour l'atmosphère ou toxiques pour la population ; l'accessibilité des transports pour les populations moins autonomes (handicapés) ou à faible revenus ; la constitution d'un système de transport en commun efficace (donc privatisé et rentable) pour lequel l'utilisateur serait prêt à payer plus cher ; mais aussi une articulation aménagement/transport favorisant la réduction globale des flux de transport.

Dans un contexte de discussion de la planification sénatoriale des transports à l'échelle du grand Berlin, dont une première ébauche avait été présentée au Parlement en 1998 (StEP Verkehr) à la suite de l'établissement du plan d'affectation des sols en 1994 (Flächennutzungsplan 1994), la commission se divisait sur l'évaluation de la politique sénatoriale, comme sur les possibilités effectives de réalisation de toute planification ambitieuse. Elle prenait cependant partie pour le scénario le plus volontariste présenté par le Sénat, face à un scénario laissant « le marché des transports se réguler lui-même », celui qui visait à limiter la circulation en véhicule motorisé (modération de la circulation à 30 km/h) et à améliorer le système de transport en commun (horaires plus rapprochés, cadencés et coordonnés, modernisation du tramway et du réseau ferré urbain –S-Bahn). Les Verts, le PDS et les experts en écologie urbaine³³, jugeaient ce scénario encore timorés. Il s'agissait aussi de faire en sorte que les externalités négatives des transports motorisés puissent être réintégrées à leur coût (par le biais, de péages urbains, d'un renchérissement du stationnement, etc) et que la modernisation des transports en commun soit favorisée par l'existence d'une organisation régionale rassemblant tous les entrepreneurs de transports et comptable d'un certains nombre d'objectifs écologiques et sociaux..Par ailleurs, la commission déplorait, dans son ensemble le peu de procédures participatives mises en œuvre.

Le modèle de la ville durable esquissé par le commission reposait sur la détermination de principes d'urbanisme assez classiques : les fortes densités, en vue de limiter la consommation du sol et de réhabiliter les friches urbaines, le développement des transports en commun en lien avec ces densités ; la réduction de l'emprise au sol des infrastructures de transport au bénéfice du développement des espaces publics et d'un verdissement du tissu urbain ; la mixité fonctionnelle et sociale des quartiers favorisant également la « ville des courtes distances), le modèle régional polycentrique de la concentration décentralisée et la polynucléarité du tissu urbain par le renforcement de centralités secondaires. Moins conventionnelle était l'idée d'une alimentation des quartiers par des centrales électriques de proximité.

³³ Pr. Dr Sabine Hofmeister

La commission insistait particulièrement sur les difficultés de coopération avec la Brandebourg et notamment avec les communes limitrophes du grand Berlin pour faire respecter les clauses du schéma directeur commun, dans un contexte de forte pression sur ces espaces pour la localisation de parc d'activités, de lotissements et de grands surfaces commerciales.

Par ailleurs, elle mettait également en exergue les expérimentations visant à impliquer les habitants dans la réhabilitation de leur quartier. Ce type d'expériences, héritée de l'IBA 1987 et la « rénovation douce », bénéficiait désormais d'un soutien fédéral qui allait se concrétiser par la mise en œuvre du programme « Ville Sociale » (Soziale Stadt) à partir de 1999. Dès octobre 1998, la ville avait mis en œuvre les « Quartiermanagements » visant un développement « intégré » du quartier, c'est-à-dire associant requalification, action sociale et revitalisation économique. Reposant sur une mobilisation tous azimuts des associations et administrations locales sous la houlette d'un coordinateur, elle s'inspirait de dispositifs type « politiques de la ville ». Par ailleurs, le gouvernement avait mis des fonds spécifiques à la disposition des Nouveaux Länder pour la requalification de leurs grands ensembles, qui devait aboutir, par exemple, en coopération avec les sociétés immobilières ayant racheté le parc, à l'introduction d'innovations écologiques et une participation active des habitants par le biais d'un « forum de l'environnement » ouvert à tout public. (Marzahn, Hellersdorf).

2.3.2.3.8. Berlin face aux enjeux de la coopération décentralisée

La question du développement était abordée par l'intermédiaire d'une évaluation de l'activité menée par les ONG locales ou par le LEZ (Landesstelle für Entwicklungszusammenarbeit). Cet « office régional pour le développement » dépendait du ministère berlinois de l'économie. Il avait été créé en 1991, représentait le Land dans les organismes de coopérations fédéraux et jouait un rôle de coordination important à l'échelle locale. La réflexion de la commission se focalisait sur les échanges dans le cadre de la formation et la sensibilisation des élèves et étudiants à ces problématiques Nord-Sud, les conditions du développement d'échanges économiques durables.

La commission notait sur ces questions l'existence d'ONG bien identifiées à l'exemple de K.A.T.E. (Kontaktstelle und Arbeitsgemeinschaft für Angepasste Technologie- und Entwicklung), particulièrement focalisée sur la formation et les transferts technologiques aux pays du Sud. Ce tissu d'ONG impliquées dans la coopération s'étaient réunies en 1998 dans le cadre du Comité berlinois pour les politiques de développement, le BER (Berliner Entwicklungspolitischen Ratschlags). Elles prenaient souvent part aux initiatives des agendas d'arrondissement³⁴ et s'étaient déjà retrouvées, avec la Grüne Liga à l'origine de la création

³⁴ K.A.T.E. est à l'origine de la coopération Köpenick -Cajamarca

de Blue 21 et du projet « Berlin 21 » et en lien, à l'échelle fédérale avec le VENRO (Verband Entwicklungspolitik Deutscher Nichtregierungsorganisationen), fédération d'ONG constituées en lobby pour faire pression sur les orientations de la coopération mise en œuvre par le gouvernement fédéral. Par ailleurs, l'Eglise catholique et l'Eglise évangélique de Berlin-Brandebourg intervenait également sur cet échiquier, cette dernière par le biais du KED (Kirchliche Entwicklungsdienst).

De façon générale, la commission se montrait assez critique à l'égard de l'action du Land. Malgré des déclarations de politique générale assez ambitieuses en 1992, la contribution financière du Land ne concernait en 1994 que 11,5 millions de D.M., soit 0,026% du budget du Land. En 1998, elle n'était encore que de 12,02 millions. Un tiers seulement étaient affectées à l'office régional pour le développement (LEZ). La commission notait que ses marges d'action étaient dès lors très étroites et ne pouvait porter atteinte aux prérogatives des autres administrations (notamment dans le domaine de la culture, de la formation, du commerce et de la santé). Elle proposait un rattachement de l'office à la Chancellerie et la définition d'un budget qui lui soit spécifique et une action plus offensive de sensibilisation auprès des fédérations d'entrepreneurs et de la Chambre de commerce et d'industrie. Par ailleurs, la commission se montrait inquiète des effets des difficultés budgétaires du land sur les financements à venir des actions de coopération.

La commission commençait par faire un rapide tour d'horizon des « points forts » de la coopération à Berlin. Elle saluait les actions des établissements locaux d'enseignement supérieur en faveur des échanges « Nord-Sud » (programmes de coopération, convention d'accueil d'étudiants étrangers et soutien au retour, etc.), ainsi que celle de l'EPIZ (Entwicklungspolitisches Bildungs- und Informationszentrum), une association financée par l'office régional pour le développement oeuvrant dans le champ de la formation et de l'enseignement. Elle appelait cependant plus largement à un renforcement des actions en faveur du commerce équitable, en incitant les administrations publiques à donner l'exemple. En effet, ces filières de commerce équitables, lancées dès 1975 par quelques ONG (Misereor, Brot für die Welt -du Pain pour le monde- et l'association « les boutiques de Tiers-Monde »), restaient cependant encore peu développées à Berlin et la prise de conscience des grandes surfaces berlinoises se faisaient attendre. La commission souhaitait que le Senat investisse dans l'aide à la création d'entreprises d'import-export « équitables » par diverses procédures de soutien. Cette réflexion sur les filières commerciales concernait aussi l'importation de bois tropicaux, dénoncée par les ONG pour leur effet prédateur sur les forêts des pays du Sud et qui avait fait l'objet d'un engagement ferme de la part du Land comme personne morale. Malgré tout, la commission se montrait très sceptique à l'égard du manque de distance critique du Senat à l'égard de la labellisation du Forest Stewardship Council (FSC).

Enfin la commission relevait un paradoxe : Berlin n'avait développé aucune coopération avec des villes du Sud, à l'exception de grandes villes de pays émergents (Istanbul en 1989 ; México en 1993 ; Buenos Aires 1993) et des anciens pays de l'Est (Tachkent en 1993). Un projet était à l'étude celui d'un partenariat avec la ville de Windhuk en Namibie (il sera effectif en 2000). A l'inverse de nombreux arrondissements avaient noué de leur propre

initiative des coopérations avec d'autres communes des pays du Sud (Köpenick et Cajamarca au Pérou, Lichenberg et un quartier de Maputo au Mozambique, Kreuzberg et San Rafael el Sur au Nicaragua, Hellersdorf et Calcutta, Reinickendorf et Bokin au Burkina Faso.

2.3.2.3.9. Les défis de l'Agenda

La commission abordait l'agenda comme un objectif de régulation politique qui ne pourrait se concrétiser que par la mise en œuvre d'un processus d'apprentissage continu, où néanmoins les institutions publiques auraient un rôle déterminant à jouer. La commission d'enquête fédérale « Protection de l'homme et de l'environnement » avait défini ce rôle de la manière suivante :

« Dans l'ensemble, l'Etat joue dans ce processus social un rôle majeur d'activation. Les institutions publiques assument en premier lieu la responsabilité d'une évolution de la société conforme au développement durable. L'Etat a un double rôle à jouer, d'une part en tant que modérateur et coordinateur, d'autre part car il est l'instance qui doit servir et incarner le bien commun. Afin d'inciter les acteurs à une meilleure prise en compte du développement durable dans la conduite de leurs actions, l'Etat-animateur doit mettre en place les structures adéquates pour leur participation à ce processus »³⁵

Selon le chapitre 28 de l'agenda de Rio, ceci supposait de mettre en place, à l'échelle des communes, un processus de consultation engageant le simple citoyen, mais aussi l'ensemble des organisations et les acteurs de l'économie privée, afin de dégager un consensus d'actions sur un objectif défini en commun. Comment faire en sorte cependant que ce processus dialogique de l'Agenda puisse réussir ? Il s'agissait d'abord de permettre l'engagement de tous les acteurs sensibilisés aux questions de développement durable en soutenant leurs démarches d'auto-organisation et de constitution de réseaux et en permettant d'établir des

³⁵ *Insgesamt „übernimmt der Staat eine führende, den gesellschaftlichen Prozeß aktivierende Rolle. Staatliche Institutionen tragen vorzugsweise die Verantwortung, die gesellschaftliche Entwicklung in Richtung einer nachhaltig zukunftsverträglichen Entwicklung anzustoßen. Der Staat agiert in einer Doppelrolle, indem er einerseits moderierende und koordinierende Aufgaben übernimmt, andererseits als eine dem Gemeinwohl verpflichtete, lenkende Instanz auftritt. Um die gesellschaftlichen Akteure zu einer zunehmenden Nachhaltigkeitsorientierung ihres Handelns zu motivieren, muß der aktivierende Staat entsprechende*

Strukturen für die Beteiligung der Akteure an entsprechenden Prozessen

schaffen.“, Enquetekommission (1998), „Schutz des Menschen und der Umwelt“ P. 73.

relais depuis ces organisations diverses vers les processus ordinaires de la décision politique. Il était pour cela important de parvenir à une meilleure distribution de l'accès aux ressources pour ces différents groupes : par ce terme « ressources » la commission entendait l'accès à « *l'expertise, à l'information, aux financements, à la possibilité de recours, aux moyens de communication et de lobbying* »³⁶

Dès lors qu'il existait des intérêts allant à contre-sens de ce mouvement vers un développement durable, il était nécessaire de mettre en œuvre des stratégies de sensibilisation dirigées vers ces groupes particuliers de populations, mais aussi de favoriser plus généralement des dynamiques d'innovation propres au monde économique qui étaient compatibles avec cette dimension écologique. Il fallait également accroître la prise de conscience des membres des administrations et du monde politique, notamment en développant des outils permettant une certaine réflexivité : systèmes d'indicateurs, rapports réguliers, commissions consultatives, recherches, campagnes de communication.

Quatre conditions à la réussite des agendas étaient particulièrement soulignées par la commission

Impulser une démarche partenariale avec des échéances de mise en œuvre

Le rapport de la commission d'enquête fédérale « Protection de l'homme et de l'environnement » avait déjà mis en exergue en 1998, qu'un agenda ne se construisait pas sur la seule prise en compte de l'expression majoritaire, surtout dès lors qu'il s'agissait de faire entrer en dialogue un vaste spectre d'acteurs. En effet, le risque était de voir finalement disparaître de l'arène publique ceux dont la parole ne pourrait jamais recevoir une adhésion massive. De là l'importance accordée par la commission au principe d'une modération professionnelle, à même de formuler les positions divergentes des groupes d'intérêt en présence et de créer un contexte « partenarial » où la reconnaissance et l'écoute de l'autre serait subordonnée à l'idée qu'au-delà de tout prévention, l'on peut apprendre de l'Autre et de son expérience acquise. Formellement cela signifiait l'énonciation claire des désaccords et la quête raisonnée du compromis. Ce processus de médiation devait déboucher dans un second temps à la définition d'objectifs consensuels qui seraient ensuite étayés par un système d'indicateurs permettant à tous de faire l'évaluation des progrès ou difficultés rencontrés. Tout processus dialogique demandant du temps, il ne fallait pas épuiser la mobilisation. Il semblait alors que les projets à long et moyen termes avaient besoin d'être accompagnés et complétés de projets à court terme, ainsi que soutenu par d'un travail constant de communication.

³⁶ *Ressourcen sind hier z.B. Expertise, Information, Finanzen, Klagemöglichkeiten, Möglichkeiten*

zur Öffentlichkeits- und Lobbyarbeit., Zukunftfähiges Berlin, p. 318

Une coopération sans faille des représentants politiques et des administrations.

Généralement initiés par les ministères ou départements en charge de l'aménagement et de l'environnement, les agendas 21 ne sont souvent pas soutenus par les autres administrations. Il devient dès lors impératif d'avoir la volonté politique de mettre en œuvre des dispositifs transversaux aux services, mais aussi entre organes exécutifs et législatifs (Sénat et Parlement).

La coopération avec les organisations de la société civile impliquait également de sortir d'une représentation verticale et hiérarchique de la décision. Ceci signifiait également que l'on accepte de mettre des moyens humains et financiers dans de nouveaux dispositifs de concertation et que l'on clarifie les voies par lesquelles les participants peuvent en effet intervenir dans une co-construction de la décision politique. Dès lors que l'on acceptait le principe de « participation » comme un pilier du développement durable, on devait envisager avec lucidité qu'elle ébranlait quelque peu le principe de l'expression souveraine des parlements.

Convaincre et faire participer les acteurs... pertinents.

L'agenda 21 de Rio insistait sur la participation active des habitants, qui sont à la fois les membres d'une cité souveraine (comme collectivité politique) et acteurs du devenir économique et environnemental par leur comportement individuel. Notons que l'Agenda 21 de Rio ciblait particulièrement la valorisation des catégories de populations restant trop souvent dans « les angles morts » des arènes publiques : les femmes et les jeunes. Le processus de participation était dès lors conçu à la fois comme enjeu de sensibilisation des ménages aux problématiques du développement durable et un vecteur de renforcement de la démocratie, par l'entrée dans l'arène publique de groupes sinon inaudibles.

L'efficacité des agendas dépendait aussi de l'implication des organisations locales, notamment de celles qui n'ont pas l'habitude d'entrer dans un débat sociétal, où pourrait également se discuter leurs modalités d'action. Les organisations ainsi prises en considération étaient à la fois les grandes structures fédératives du monde économique, mais aussi les syndicats, les Eglises, les ONG, les associations et initiatives locales, les organisations caritatives paritaires (Diakonie, Caritas, AWO etc.). Il semblait évident que l'absence des entreprises et des groupes d'intérêts de l'économie privées amènerait invariablement à l'échec. Pourtant, les institutions de formation et de recherche locales apparaissaient également indispensables. En règle générale, il s'agissait que les sphères décisionnelles de ces organisations soient impliquées dans le processus et non pas quelques subalternes.

Les experts auditionnés devaient ainsi convaincre la commission qu'il fallait différencier la « participation citoyenne » et la participation des organisations et groupes d'intérêts structurés. Cette dernière était stratégique à double titre, en premier lieu afin que la définition des objectifs puisse s'accompagner en tout domaine d'un apport de compétences spécialisées et/ou d'expérience professionnelle, en second lieu, parce que bien menée, elle pouvait avoir des répercussions rapides sur l'action des organisations et des corps professionnels engagés. En outre, Il était également indispensable que les médias soient partie-prenants de cette mobilisation.

Réaliser une organisation et des structures de concertation efficaces

La forme des dispositifs d'agendas était une des conditions de réussite ou d'échec de la concertation. C'est pour cette raison que la commission s'orienterait vers l'organisation de forums thématiques engageant la participation de toutes les organisations et groupes d'intérêt concernés. Ceci exigeait la définition, au préalable, de champs d'intervention ciblés permettant d'identifier les acteurs et groupes d'intérêts incontournables par entrées thématiques, mais aussi de fixer des échéanciers.

Ces dispositifs nécessitaient un financement convenable du fait des compétences qu'ils mettaient en œuvre. De ce fait, ils devaient pouvoir solliciter le soutien financier des administrations, de fondations, de sponsors, voire de fonds constitués par les citoyens. Enfin, le processus exigeait aussi une coordination d'échelles entre le Land, la fédération et les arrondissements, c'est-à-dire, à la fois entre différents périmètres permettant l'appréhension plus juste d'un certain nombre de problèmes et différents niveaux de compétences.

2.3.2.3.10. L'Agenda : outils et organisation

La commission parlementaire s'interrogeait sur les outils et mesures indispensables à la réussite d'un agenda dont le Parlement devait décider la mise en œuvre. Elle déterminait d'abord un certain nombre de principes d'actions puis faisait quelques propositions concrètes.

Des projets à court terme ayant une bonne visibilité

Afin de permettre la coexistence d'une logique d'action à long terme (la conception dialogique d'orientations durables) et à court termes (projets permettant une « soutenabilité » de la motivation) la commission souhaitait associer au processus de consultation, un système

de concours d'innovations exemplaires, très ouvert, propre à donner une meilleure perception des enjeux de la durabilité.

Les tables rondes « Berlin-Brandebourg » avaient ainsi été à l'origine d'une « bourse aux projets pour la durabilité », qu'il fallait, du point de vue de la commission, poursuivre, en coordination avec le bureau de l'Agenda du Senat. Par ailleurs il était aussi important qu'en concertation avec d'autres acteurs, la ville identifie quelques projets-phare à réaliser en coopération avec des acteurs et groupes d'intérêt volontaires.

La constitution d'un plan d'action

Un agenda 21 devait certes constituer un lieu d'apprentissage et de réflexivité, mais il reposait également sur une articulation lisible entre principes, définition d'objectifs et identification des mesures concrètes à prendre. Il s'agissait donc de faire coïncider un faisceau d'orientations à long terme et un programme d'action à moyen terme et d'accepter de reconsidérer régulièrement ce programme d'action en fonction de l'évolution du contexte. De ce fait, un agenda 21 devait pouvoir se remettre régulièrement sur le métier. De façon pragmatique, les champs d'action à prendre en compte dans les discussions ne devaient pas être trop nombreux et les actions devaient pouvoir être clairement rapportées à ces entrées thématiques. Il serait toujours possible ultérieurement, si besoin était de compléter les entrées thématiques définies.

Ce plan d'action pouvait s'appuyer sur l'élaboration d'un système d'indicateurs, à prendre comme un des multiples outils d'évaluation possible

Une décision parlementaire qui engageait à la fois l'ensemble des fractions parlementaires et les administrations du Senat dans le processus de concertation.

Mettre en œuvre un agenda 21 à l'échelle de Berlin nécessitait une décision parlementaire. Plus encore, cela exigeait un engagement politique des fractions politiques et des administrations sénatoriales à prendre part pleinement à la réussite du processus de concertation. L'expérience des arrondissements berlinois avait montré en effet, que la décision formelle de la préparation d'un agenda ne s'était pas toujours accompagnée d'une volonté politique suffisante pour qu'il réussisse.

Les conditions à fixer dans cette décision parlementaire étaient les suivantes :

Un « démarrage officiel » de l'agenda du Grand Berlin avec pour finalité la réalisation d'un plan d'action (Agenda local 21) et la mise en œuvre d'un processus de consultation. En lien avec cela, une « invitation officielle » à l'engagement de tous les habitants dans ce processus ainsi que toutes les organisations sociales et groupes d'intérêt.

Une déclaration du Parlement visant à préciser la place dans ce processus de la sphère « politique » dans son ensemble (c'est-à-dire en tant qu'actrice comme une autre, mais dotée d'une responsabilité singulière), à clarifier la manière avec laquelle les résultats de ce processus de consultation pourraient être légalement pris en compte et enfin, à énoncer sa volonté à s'orienter vers un développement durable et à intégrer ses dimensions dans les divers domaines de son action et ses diverses commissions.

La définition d'un contrat d'objectifs avec le Senat intégrant une décision officielle de créer un Agenda 21 de la ville entière et de démarrer le processus de consultation ; l'obligation pour toutes les administrations de collaborer au processus et de mettre à disposition des ressources suffisantes ; la clarification du mandat des délégués de l'Agenda et des précisions quant à l'adaptation de ces objectifs au cadre à venir de la réforme administrative ; enfin, la formulation d'une invitation à la coopération des arrondissements, ce qui suppose également un accord quant à la répartition des rôles entre échelles territoriales. Si depuis le 12 décembre 1997, la compétence en matière d'Agenda était attribuée au ministère de l'aménagement, de l'environnement et de la technologie, la commission souhaitait que cette responsabilité revienne à la chancellerie. Il s'agissait également d'éclairer les bases organisationnelles du processus (par exemple la création d'un forum citoyen avec différents forums spécialisés.)

Il s'agissait encore de proposer des thèmes pour le plan d'action

Il fallait œuvrer à la préparation d'un échéancier de remise de documents réguliers, de la part du Senat (tous les deux ans), mais aussi du côté du Parlement et organiser une manifestation signalant le début du processus.

Enfin, il s'agissait de faire des propositions de financement.

En principe, un agenda 21 aurait pour effet de favoriser la coopération entre le Senat, les administrations, le Parlement et au sein-même du Parlement. La commission d'enquête suggérait que chaque commission parlementaire, en lien avec les administrations sénatoriales correspondantes établissent un « projet de d'ouverture au dialogue » où puissent être énoncés

un certain nombre d'orientations générales et où l'on puisse réfléchir à l'intégration de procédures pérennes de participation. Par ailleurs, la commission suggérait que tout investissement de plus d'un million de DM soit évalué en fonction de sa pertinence au regard des objectifs de développement durable, que soit présenté le surcoût des variantes plus écologiques et que soit exposé les modalités de participation citoyenne mise en œuvre à cette occasion.

Une réflexion préalable sur les modalités de la participation

La commission parlementaire reconnaissait que le fait de faire appel à des procédures participatives interrogeait le fonctionnement des processus de décision. La participation devait-elle avoir une fonction consultative, ouvrir vers une démarche de codécision ou avoir préséance dans la décision ? l'objectif étant, dans le cadre des agendas de mettre en œuvre un processus reposant sur la recherche du consensus de parvenir à un consensus, il n'était pas question d'opposer les institutions représentatives (« big democracy ») et les réseaux de la société civile (« small democracy »). Les premières ont la légitimité du vote des citoyens et cette légitimité se transmet aux administrations sur lesquelles elles exercent un contrôle. Elles ont aussi l'obligation de faire appel à des compétences d'experts pour exercer un jugement. Le problème de ce système est que l'exercice de la démocratie se fait une fois par mandats électifs et que la prise en compte de l'opinion des citoyens ne peut transiter l'également que les droits d'interpellation et de consultations reconnus légalement et qui s'exerce, par le biais de diverses procédures au bénéfice principales de grandes organisations ou associations qualifiées.

Les groupes d'intérêt et les formes diverses d'engagement citoyen favorisent l'expression de problèmes publics actualisés par la référence à des situations concrètes. Les citoyens sont des « experts en situations ». De ce fait on peut penser que les intérêts particuliers des lobbies peuvent être compensés par leur pluralité. Le problème est sans doute qu'une faible part de la population prend part à ce type d'organisation et qu'en outre, manquent les dispositifs pouvant favoriser l'échange des points de vue et la recherche du consensus.

L'articulation des deux formes de procédures démocratiques se fait, par exemple par le biais des référendums, prévus dans la plupart des constitutions de Länder, mais qui ont l'inconvénient de réduire l'expression des populations à une alternative oui/non.

Au total, la commission parlementaire jugeait que les processus de participation coopérative, ne pouvaient pas se substituer à la souveraineté accordée par les urnes, mais la légitimité elle-même des institutions représentatives ne pouvait être « réassurée » que par l'ouverture d'un espace délibératif, ou la politique se construirait dans le dialogue (et non pas sur la base de procédures d'information-consultation vidées de leur sens). Elle proposait qu'aucunes décisions administratives et politiques ne puissent être prises à l'encontre d'une bonne

argumentation et d'un consensus issus de délibération populaire sans une justification reposant sur une argumentation de même valeur qualitative et que tout refus de prendre en compte une proposition issue des procédures participatives fasse se surcroît l'objet d'une nouvelle procédure délibérative jusqu'à une décision définitive.

Ceci exigeait encore de parvenir, dans les procédures participatives, à des propositions solidement argumentées, soutenues par un fort consensus et si possibles préparés à l'amont par un jeu d'échanges avec les institutions politiques et les administrations. En outre, le problème fondamental était qu'aucun outil juridique ne pouvaient lier les institutions et administrations au respect de ces engagements reposant sur leur seule bonne volonté, le risque étant de voir une procédure participative se muer en simulacre-alibi au détriment de la construction d'une véritable « communauté de responsabilité ». La commission proposait donc que toute procédure participative se traduise par une procédure qui garantisse la représentation des différents groupes d'intérêts et citoyens organisés et qu'y soient garanties des possibilités d'échanges avec les institutions politiques et les administrations. Tout « participant » devait s'engager à la recherche d'un consensus et au respect des contraintes de la procédure (charge et organisation du travail, échéancier, etc.), les administrations et institutions politiques les premières

(à commencer par le Parlement qui devait se faire l'obligation de s'ouvrir au principe de mise en discussion et de transparence de ses décisions).

Plus fondamentalement, ce qui se jouait, derrière la mise en œuvre de ce type de dispositifs participatifs, s'était l'émergence d'un nouveau rôle des institutions politiques articulées autour de trois fonctions : orientation et définition des problèmes publics, organisation de l'action publique et surtout fonction de médiation entre l'ensemble des acteurs appelés à prendre part ou à être ressortissants de l'action.

Parmi les divers dispositifs participatifs dont on pouvait s'inspirer pour les agendas 21, la commission distinguait ceux qui engageaient les « simples citoyens » et ceux qui engageaient des « organisations ». Rappelons que la commission favorisait plutôt ce dernier mode de participation, le jugeant plus efficace s'il était possible de favoriser d'une part la structuration de groupes de lobbying de catégories de population ne prenant pas habituellement part au débat public (voir leur « professionnalisation ») et d'autre part, la participation de professionnels (acteurs des médias, chercheurs, etc.) et plus généralement de personnalités influentes ou porteuses d'une incontournable capacité à agir (entrepreneurs). Par ailleurs elle encourageait la tenue de « tables rondes » et de forum car ils constituaient des dispositifs intermédiaires pouvant favoriser la constitution, la mise à l'épreuve, la légitimation et surtout les échanges de groupes d'intérêts spécifiques. Pour autant, elle considérait important d'associer les deux niveaux de participation . (figure n°17)

Un enjeu de taille était en définitive de parvenir à intégrer les acteurs économiques au processus. Ceci pouvait se traduire par la participation des organisations représentatives de

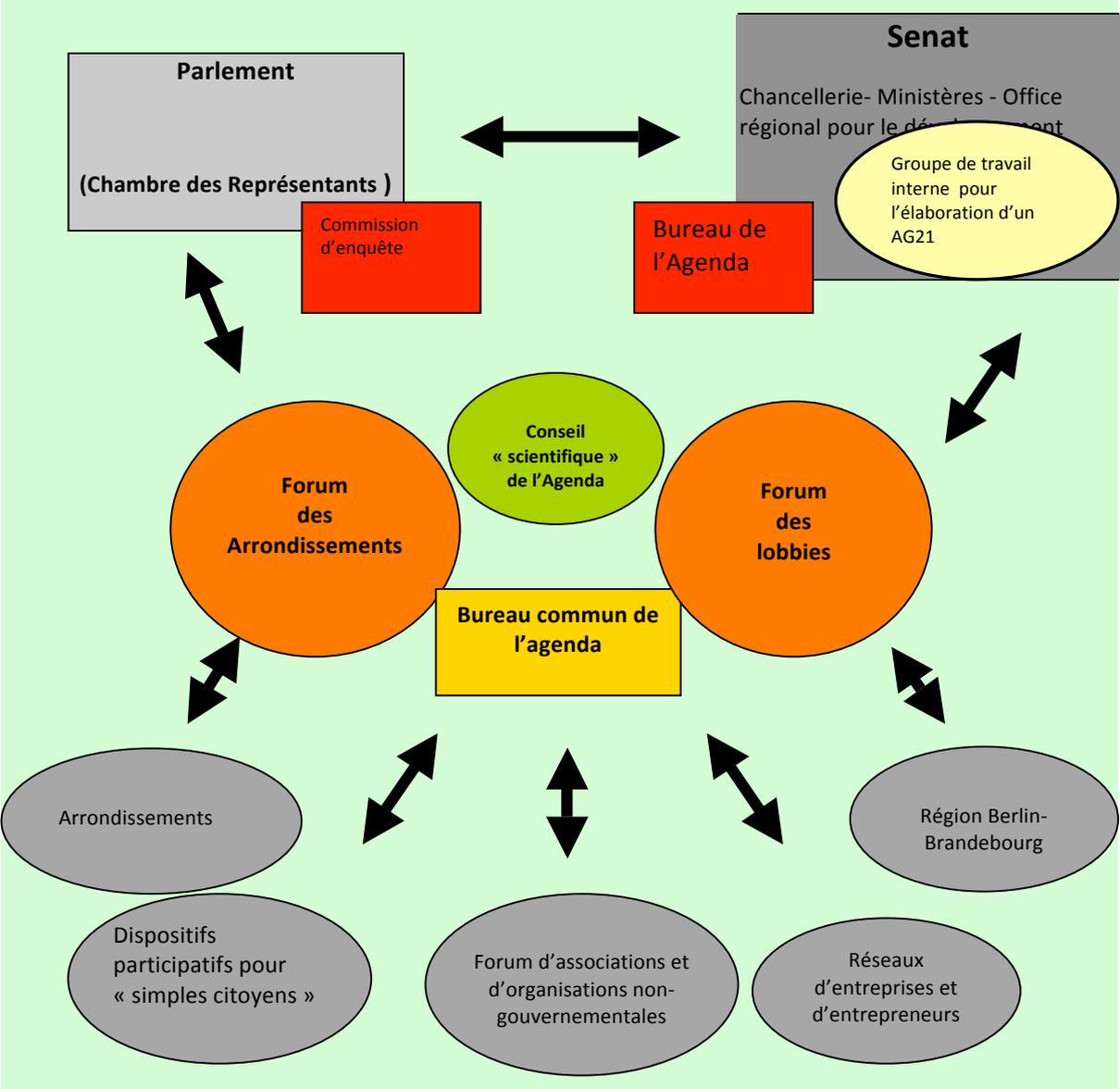
divers secteurs d'activité ou corps professionnels, notamment de la chambre de commerce et d'industrie, mais aussi directement par une implication des entreprises, et surtout, par un travail de conviction visant ce qu'elles s'orientent vers une économie plus durable. Ceci pouvait se faire par l'intermédiaire d' « agendas de branches, » ou d'une action délibérée des pouvoirs publics pour favoriser sensibilisation et formation, introduire des méthodes de gestion plus écologiques dans les entreprises et favoriser le développement de certifications favorables au respect de l'environnement.

Figure n° 17 : les procédures participatives encouragées par la commission « Berlin durable »

Procédures participatives engageant de simples citoyens	Les expertises citoyennes ou « cellules de planification »	200 à 400 citoyens sont choisis pour leur caractère « représentatifs ». 25 participants forment une « cellule de planification » qui avec l'assistance de techniciens prépare une proposition de réponse à un pb qui leur est posé. Pour la semaine de travail, ils reçoivent un dédommagement.
	« Planning for real »	Cette procédure venue de Grande-Bretagne, consiste à faire évaluer par des citoyens ordinaires une proposition d'aménagement présentée sous la forme de maquette dans un lieu très fréquenté, auxquels ils peuvent proposer des modifications.
	Les « forums » de citoyens »	Ils se composent d'une part de participants choisis et d'autre part des citoyens qui souhaitent prendre part à la manifestation. Les uns et les autres travaillent sur un ensemble de propositions.
Procédures participatives engageant des organisations	Les tables rondes	Ces « tables rondes », qui réunissent autour d'une table les différents protagonistes amenés à partager une responsabilité dans un champ spécifique repose sur la recherche d'un consensus. Mises en œuvre lors de la révolutions de velour en RDA elles étaient également mobilisées pour initier un débat Berlin-Brandebourg sur la durabilité dans un contexte politique très tendu.
	Les procédures de médiation	Cette procédure venue des USA vise à proposer une médiation neutre afin de dépasser une situation conflictuelle.
	Les évènements participatifs	Ils visent surtout à aborder, dans le cadre d'une procédure plus vaste, une thématique ciblée mettant en jeu à la fois la mobilisation de diverses organisations et de simples citoyens (ex : forum sur le changement climatique)
	Les ateliers prospectifs	Ils se décomposent en 3 phases : 1-phase « critique » (énoncé du problème dans toutes ses dimensions, 2-phase de l'imagination et de l'utopie (définition des orientations idéales) 3- phase de concrétisation (étapes immédiatement accessibles). Ce type d'ateliers (Robert Jungk) ont notamment été mis en oeuvre par l'IZT à propos de la prospective technologique.
	Les conférences prospectives	Elles visent à refonder une organisation du travail au sein d'une entreprise ou d'une organisation en faisant participer l'ensemble des départements ou décideurs. Elles se subdivisent en 5 phases : (1) évaluation commune des modes de fonctionnement passés, (2) évaluation des évolutions actuelles, (3) définitions de perspectives communes (4) définitions communes de principes d'action (5) définitions d'étapes de concrétisation., sur la base de travaux en petits groupes.
	Les Conférences Open space	Les conférences « open spaces » offre un espace ouvert à l'auto-organisation des participants, par petits groupes thématiques. Les discussions font l'objet d'un rapport affiché et distribué à l'ensemble des participants. C'est dans cette perspective de « brain storming collectif et ouvert » que les « tables rondes Berlin-Bra,debourg » avaient organisé à Berlin une conférence « open space » sur l'avenir du travail.

La commission d'enquête parlementaire proposait, sur la base de ces réflexions, de combiner à la fois un « forum des agendas 21 d'arrondissement », qui permettrait l'échange d'expérience entre ces divers dispositifs et un « forum des lobbies », mettant en présence les diverses organisations participant à la vie de la cité ». Par ailleurs, elle était favorable à la poursuite du réseau Berlin 21, dans la mesure où il réunissait un nombre important d'associations et ONG et encourageait la formation d'un réseaux d'entrepreneurs pour le développement durable. La fonction de coordination de ces diverses structures serait assumée par un bureau commun, qui gèrerait également les « *Berliner Briefe* », ces lettres d'informations sur l'agenda 21 et pourrait à terme organiser un sommet des agendas. Par ailleurs, il semblait nécessaire à la commission d'associer à ces structures un « conseil scientifique » composé de chercheurs (figure n° 18).

Figure n° 18 : La structure de l'agenda 21 de Berlin imaginée par la commission d'enquête



2.3.2.4. CONTROVERSES AUTOUR DES PROPOSITIONS DE PLAN D'ACTION DE L'AGENDA-FORUM OU LA CHRONIQUE D'UNE FIN ANNONCÉE.

Le 23 septembre 1999, le Parlement de Berlin décidait de donner suite au considérable travail de la commission d'enquête en décidant la création d'un agenda 21 Berlinois. Le processus impulsé reposait d'une part sur la nomination d'une nouvelle commission d'enquête « Berlin durable ; Agenda 21 local (« Zukunftfähiges Berlin ; Lokale Agenda Berlin ») et sur la demande faite au Senat de prendre en charge la mise en œuvre des dispositifs participatifs, sous la coordination du bureau de l'Agenda. Le Senat devait alors faire en sorte qu'à l'automne 2000 puissent être présentés un certain nombre d'entrées thématiques prioritaires et qu'à l'automne 2001 soient proposés un premier système d'indicateurs. Le parlement invitait dès lors les acteurs du dispositif participatifs à mettre en œuvre une procédure assez classiquement inspirée des techniques de management par objectifs.

Ainsi missionné, le Senat devait participer à la construction du dispositif du « forum de l'agenda ». C'est ce dispositif, sur l'organisation duquel nous reviendrons ultérieurement, qui était chargé de constituer, en coopération avec le Senat et le Parlement, ce premier plan d'action.

En réalité, le processus devait connaître quelques aléas. La commission d'enquête de la 14^{ème} législature, nommée le 13 juillet 2000 pour, définir un horizon programmatique au « Berlin durable », préparer un système d'indicateurs et proposer un programme d'actions jusqu'en décembre 2003, en concertation avec l'ensemble des acteurs de l'agenda (Senat et forum de l'agenda), devait interrompre son travail un an plus tard, en raison de la dissolution du Parlement et des élections anticipées qui avait fait suite l'implication de membres du Senat dans le scandale financier de la banque d'investissement régionale. Elle n'était alors en mesure de présenter que les objectifs programmatiques généraux et des ébauches de systèmes d'indicateurs élaborés indépendamment par les différentes fractions en amorce aux débats. Par ailleurs, la nouvelle commission d'enquête « un avenir pour Berlin » (eine Zukunft für Berlin », appelée à lui succéder à partir de décembre 2003 avait pour seul objectif de trouver des solutions à la désastreuse situation des finances publiques. Le mot durabilité « Nachhaltigkeit », n'y apparaissait pas une seule fois.

Entre 2000 et 2001, la co-construction du plan d'action berlinois était donc soumise à une double tutelle, celle des différentes administrations du Sénat et celle des divers groupes de travail d'un dispositif participatif *ad hoc* « le forum de l'agenda », dont la configuration, qui suivait globalement les préconisations du Parlement, était le résultat d'une négociation entre le Senat, les « cercles publics » la « Grüne Liga » et les tables rondes Berlin-Brandebourg.

Dés octobre 2001, le premier rapport présenté par le Sénat aux parlementaires proposait une liste de champs thématiques mise en discussion dans ces diverses instances : transport et mobilité ; développement urbain social et cohésion sociale ; L'avenir du travail et l'intensification du potentiel local et régional ; la société de l'information ; Un-seul-Monde (politiques d'aide au développement) ; la participation (notamment des jeunes) ; la formation ; la lutte contre le changement climatique ; la parité-hommes-femmes³⁷.

Dés cette époque, ce premier compte-rendu mettait en avant le caractère laborieux du processus d'aller-retour entre les différentes structures de l'agenda (Bureau de l'Agenda, Forum de l'Agenda). Lorsqu'avec un retard de plus d'un an le forum de l'agenda présentait sa première ébauche de plan d'action (novembre 2002), Elle était remise en question par le Sénat, en premier lieu au motif que *« cette version, à son stade actuel ne répond pas à l'exigence de tenir compte, dans ses objectifs, de la situation financière réelle du Land ou d'autres éléments du contexte actuel. En outre, elle ne reflète pas dans tous les domaines le point de vue du Sénat »*³⁸

Les critiques se faisant plus vives, une série de conférences thématiques était organisée à l'hôtel de ville pour permettre le dialogue. Pourtant, en décembre 2003, lorsque les animateurs de l'agenda présentait leur travail dans le cadre de la dixième séance plénière de l'agenda, la réaction de la représentante du Sénat se faisait incisive : *« Au regard de certains chapitres il apparaît difficile de continuer à soutenir le processus d'agenda »*.

Selon le Sénat, le travail dans son ensemble n'avait pas la qualité requise des attendus d'une procédure de management par objectif : l'axe thématique « mobilité » était inapplicable ; la chambre de commerce et d'industrie avait pris ses distances et les thèmes « participation », « Avenir du travail » et formation ne mettaient pas en présence les bons interlocuteurs. Plus fondamentalement le caractère laborieux du processus se traduisait par la stratégie de la chaise vide des administrations sénatoriales et leur difficile participation aux groupes de travail. Si le manque d'argent mis à la disposition de l'agenda pouvait expliquer les difficultés organisationnelles et logistiques, nul ne pouvait se cacher la progressive démobilité d'une partie des acteurs.³⁹ Finalement, fin 2004, le Sénat demandait au Parlement de faire une évaluation du dernier rapport du forum de l'agenda, ce qui était également le ramener à un rôle de médiation (présentation du rapport au Sénat, le 10 novembre 2004⁴⁰). Par ailleurs, en décembre 2004, les membres du forum de l'agenda décidaient de fonder l'association « Berlin 21 » afin de pouvoir poursuivre le processus participatif mis en œuvre indépendamment du

³⁷ Chambre des Représentants de Berlin, Dr. 14/1589

³⁸ Chambre des Représentants Dr 15/725 p. 2

³⁹ Agendaforum, Protokoll der zehnten Plenumssitzung des Agendaforums am 9. Dezember 2003.pp. 1-2

⁴⁰ Chambre des Représentants de Berlin, Dr. 3245

Sénat et du Parlement ? Nous allons essayer de rendre compte à la fois du contenu de ces documents et des principaux points d'achoppement.

Les différents rapports du forum de l'agenda entre novembre 2002 et avril 2004 se structuraient ainsi autour de six objectifs prioritaires (Themenbereiche), à leur tour subdivisés en champs d'action particuliers (Handlungsfelder), puis progressivement complétés de projets- vitrine (Leitprojekten), ce qui correspondait bien, du reste à la représentation procédurale présentée par la commission parlementaire ad hoc du Parlement berlinois.

Chaque programme d'action spécifique exposé faisait l'objet d'une définition préalable des problèmes à résoudre, la présentation des objectifs généraux poursuivis (horizons), la définition de quelques buts concrets et contextualisés à atteindre (objectifs concrets), les mesures à prendre et d'éventuels indicateurs (Indicateurs) et enfin, une liste circonscrite de « projets », parfois déjà mis en œuvre, parfois en recherche de financements.

Objectifs	Champs d'action	
1.Préserver l'environnement	1.1 Transports et mobilité	6. Champ d'action transversal : égalité et parité entre hommes et femmes
	1.2. Berlin au cœur de la Marche brandebourgeoise	
2.Préserver la vie sociale dans la cité	2.1.Développement urbain social	
	2.2.Participation	
3.Soutenir l'innovation, protéger les emplois et créer de nouveaux emplois	3.1. Avenir du travail	
	3.2. vers la société de l'information	
4.Formation pour le futur	4.1. Formation au développement durable	
5.Responsabilité globale	5.1. Berlin dans « un seul monde » (coopération et politiques de développement »	
	5.2. Lutte contre le réchauffement climatique	

2.3.2.4.1. Transports et mobilité

Une mobilité durable se définissait par une « ville des courtes distances » où les destinations du quotidien pouvaient être atteintes sans problèmes. L'accessibilité était un enjeu « d'égalité des chances » pour tous les groupes sociaux jeunes et vieux, hommes et femmes, actifs – inactifs, handicapés ou individus à faibles revenus. L'accessibilité durable reposait d'abord sur l'amélioration des transports en commun, des circulation à vélo ou à pied. Ceci impliquait aussi une certaine éducation (pédibus, etc.)

Horizons	Objectifs concrets	indicateurs	Projets
Objectifs écologiques			
Réduction de l'emprise des infrastructures de transports	Limitation jusqu'en 2020 de l'emprise complémentaire à 5% de la moyenne 1991-2000 Plus d'extension à partir de 2020	Mesure de l'emprise au sol de ces équipements	
Réduction des émissions de CO2	Réduction des émissions des transports de 15% par rapports à 2000 et d'ici 2010 Réduction de ces émission de 30% d'ici 2020.	Mesure des émissions de CO2	Shopping per Rad Aménagement des commerces pour favoriser les courses à vélo Taxi-vélo Taxi et services de courrier à vélo pour le centre-ville. Réseau européen pour la mobilité
Objectifs sociaux			Echange d'expérience entre villes partenaires
Diminution des émissions toxiques pour la santé	Réduction des émissions de Benzol Réduction des particules de carbone	Mesure du Benzol et des particules	
Diminution du bruit de la circulation	Réduction des décibels générées par le circulation (65db le jour et 55db la nuit ; 59/45 dans les quartiers résidentiels	Mesure du bruit	
Amélioration de la sécurité routière	30 morts par an maximum d'ici 2015. 0 mort en 2030.	Mesure des tués dans les accidents/an	

Le Sénat expliquait dans le cadre de ses dernières prises de positions, le 10 novembre 2004 au Parlement, que les membres du groupe « mobilité » du forum de l'agenda avait été invités à prendre part à la préparation des plans d'aménagement transport achevé en 2003, qui bénéficiaient pas ailleurs du conseil d'une commission d'experts scientifiques. Il constatait néanmoins que si la politique du Senat avait accru ses exigences sociales et écologiques, les propositions du forum de l'agenda ne prenaient pas la dimension économique en considération et oubliait l'enjeu de l'accessibilité nationale et internationale du Grand Berlin. De ce fait les débats du forum avait écarté la question des nouvelles infrastructures autoroutières ou du projet d'aéroport international. Par contre, la dimension positive du processus était le soutien apporté à un réseau européen d'échange d'expériences pour la mobilité durable.

2.3.2.4.2. Berlin dans la Marche de Brandebourg

L'enjeu est d'éviter un mitage des campagnes brandebourgeoises en périphéries de Berlin et de convaincre les populations de rester en ville en améliorant le cadre de vie, mais également de favoriser le développement d'un marché agricole biologique de proximité.

Horizons	Objectifs concrets	indicateurs	Projets
Ceinture verte berlinoise	Création de 8 grands parcs paysagers sur l'ensemble de la périphérie, au-delà des frontières berlinoises Amélioration de la coordination de projets (protection de l'environnement/associations de riverains, acteurs économiques.	Accessibilité d'un parc régional par les transports en commun depuis l'ensemble des communes de la périphérie	Jardins interculturels
Propriétés foncières du Land de Berlin	Interdiction des OGM et agriculture biologique et préservation du patrimoine rural.		Parc régionaux
Développement d'un marché agricole régional	Soutien du Land à l'essor de la distribution de produits agricoles biologiques régionaux. Nourriture biologique et/ou équitable dans les crèches et les écoles Bureau d'information pour les consommateurs, particuliers, restaurants, cantines.	10% au moins de produits biologiques et équitables dans les écoles, crèches et cantines collectives des administrations berlinoises.	Bureau d'information pour favoriser le développement du marché des produits bio et équitables

Limitation de l'emprise sols et protection des sols	Règle de la consommation : toute emprise est équilibrée par la libération d'une surface analogue. Favoriser la réhabilitation plutôt que les constructions neuves.		
Espaces verts dans la ville	Mobilisation des friches pour faire des espaces verts Mobilisation de la participation pour concevoir ces espaces ; mobilisation du bénévolat pour aider à leur entretien Création de coulées vertes Entretien « durable » des jardins Entretien « durable » des forêt urbaines	Dans les quartiers orientaux, augmentation des espaces verts de 10% d'ici 2020	
Jardins interculturels	Mélanger les origines culturelles, sociales et ethniques dans les « jardins familiaux » berlinois	Part des immigrés parmi les bénéficiaires de baux Nombre et répartition des jardins « interculturels »	
Nature en ville	Amélioration de la protection des espaces naturels en ville Observation de la biodiversité en ville	25% de la surface du land protégée en 2020	
Climat urbain	Végétalisation des cours		
Qualité des eaux	Amélioration de la biodiversité des eaux de surface berlinoises Ascenseurs à poissons Limitation des équipements sportifs dans les espaces fragiles (sentiers) Limitation du bruit		

Le Sénat approuvait globalement les objectifs généraux qui impliquaient néanmoins – ce que notaient les parlementaires – une collaboration plus étroite avec le land de Brandebourg. Il refusait cependant toute mesure qui puisse amener une affectation trop rigide et indéfectible

du sol. Par ailleurs, le land allait vendre deux de ces biens fonciers et n'avait considéré que comme une option qu'ils soient utilisés pour de l'agriculture biologique. Cet aspect serait prise en compte lors du choix de l'acquéreur. Enfin, le Sénat notait que le soutien autorisé par les lois fédérales à l'agriculture biologique ne pouvait bénéficier à la mise sur le marché et à la distribution des produits.

2.3.2.4.3. La ville sociale

Le forum de l'agenda souhaitait éviter les phénomènes de polarisation sociale, d'exclusion sociale et d'insécurité. Parmi les instruments favorisés, les participants évoquaient les expériences d'*empowerment* des populations menées dans le cadre du « management de quartier », ces dispositifs de développement social des quartiers créés en 1999 dans le cadre du programme fédéral « Ville Sociale »⁴¹ et mise en œuvre à la même époque par la municipalité. A ces expérimentations, ils ajoutaient les procédures de médiation de conflit développée dans ce même cadre par la municipalité, les programmes URBAN II de l'Union Européenne, ou, de façon plus générale, la politique systématique de création de centres socioculturels de quartiers, de « centres de voisinage » ou de proximité dont une des fonction était de favoriser l'engagement bénévole locale et l'auto-organisation des habitants.

⁴¹ Programme conjoint de l'État fédéral et des Länder créé en 1999 par la coalition gouvernementale Verts-SPD et intitulé "quartiers avec un besoin particulier de développement- Ville sociale" (abréviation: "Ville sociale"). Il vise à enrayer le phénomène de fragmentation socio-spatiale dans les villes. Ce programme est basé sur le principe de participation mais aussi de coopération et s'inscrit dans une démarche de « développement intégratif des quartiers ». C'est donc une version allemande des « politiques de la ville » (voir notamment à ce propos l'article de Maurice Blanc, « Politique de la ville et Soziale Stadt, une comparaison franco-allemande » *Pensée plurielle*, N°12/2006 pp.45-51.

Horizons	Objectifs concrets	indicateurs	Projets
Tolérance et mixité sociale Amélioration équitable des conditions de vie	Amélioration de la participation des locataires dans le parc social et si possible privé. Soutien aux initiatives de voisinage Amélioration des centres socio-culturels de quartiers Ecole sur la journée complète Logements intergénérationnels et intégration des anciens		Projet de quartier « Revaler Viereck » pour la réhabilitation d'une friche urbaine à Friedrichshain-Kreuzberg Logements intergénérationnels Quartier sans voiture
Développement de l'esprit communautaire	Développement des dispositifs participatifs de proximité Agences de bénévolat		« an der Panke » Experiment city Berlin
Engagement et coopération	Aider à l'auto-organisation dans les quartiers Implication des entreprises locales dans la formation des jeunes	Fonds de quartiers	Concours de réhabilitation expérimentale de friche dans le cœur de Berlin.
Sécurité	Augmentation de la responsabilisation des individus Réflexion sur l'environnement bâti		
Santé	???		

Le Sénat rappelait son investissement dans le programme « Ville sociale » et soutenait les objectifs et projets du forum, tout en notant que leur concrétisation nécessitait encore des discussions sur leur faisabilité.

2.3.2.4.4. La participation

Le forum de l'agenda s'exprimait de façon très critique à l'égard de la mise en œuvre de la participation à Berlin. Au centre de cette controverse, le choix exprimé de favoriser les organisations (associations, ONG, syndicats, fédérations professionnelles etc...) au détriment de la participation directe, qui manifestait pourtant sa richesse, nous l'avons vu, dans la gamme des instruments mis en œuvre à l'échelle de certains quartiers pour favoriser leur requalification. De ce fait il était important que le soutien à l'implication des habitants dans les arènes publiques soit plus conséquent et qu'il fasse l'objet de nouvelles règles de procédure. Par exemple, le forum souhaitait que soient mis en place :

- des budgets participatifs, sur la base de l'expérimentation « le million du quartier » mis en œuvre dans les opérations de « management social de quartier ».
- Un office de la participation qui puisse servir de lieu d'information, d'échange et de coordination entre dispositifs participatifs et, sur la base de cette expérience, améliorer l'ingénierie et de ce types de dispositifs et la formation aux méthodologies de mise en œuvre.
- Une formation systématique des membres des administrations à ces méthodes (notamment pour l'urbanisme et l'action sociale)
- Une formation des jeunes à ce type de pratiques démocratiques et à l'engagement social.

Face à ces critiques, le Senat répondait dès 2002 : « *Les idées présentées dans l'ébauche du rapport de l'agenda visant à une extension des dispositifs de participation vont bien au-delà des conceptions actuelles du Senat et doivent de ce fait être discutées de manière plus intensive que les autre champs d'actions proposés* »⁴²

⁴² Chambre des représentants Dr 15/725 p. 3

Horizons	Objectifs concrets	indicateurs	Projets
Une participation précoce des habitants	<p>L'ensemble des arrondissements mettent en œuvre des dispositifs participatifs à l'échelle de leur territoire, mais aussi des localités qui s'y trouvent et des quartiers⁴³ d'ici fin 2004 et ce type de procédures intégrées dans la loi définissant leurs règles de fonctionnement</p> <p>Réflexion d'ici 2006 sur la manière de rendre ces procédures contraignantes pour les acteurs des arrondissements</p> <p>Impliquer les habitants dans la mise en œuvre d'économies budgétaires.</p>	Augmentation de 10% par an des procédures participatives dans les arrondissements jusqu'en 2006.	<p>Budgets participatifs</p> <p>Mobilisation des friches et locaux vacants pour les initiatives citoyennes et les pépinières d'entreprises</p> <p>Bureau de la participation dans chaque arrondissement pour favoriser l'auto-organisation</p>
Mise en place d'outils de médiations/médiatiques favorisant la participation	<p>Dans toutes les rédactions médias, un interlocuteur pour les forums citoyens</p> <p>Amélioration de la diffusion de l'information sur les processus politiques</p>		<p>Bureau du land pour la coordination et l'information sur les dispositifs participatifs</p> <p>Obligation pour toutes les administrations de former leurs employés aux méthodologies participatives</p>
Formation des jeunes aux dispositifs participatifs	<p>Mise en place d'un office du Land pour la formation des jeunes à la citoyenneté participative</p> <p>Amélioration du cadre juridique pour favoriser leurs initiatives.</p> <p>Droit d'interpellation et d'information des initiatives de jeunes à l'échelle du Land (Parlement) et des arrondissements.</p> <p>Droit de vote à 16 ans dans les arrondissements</p> <p>Dans toutes les procédures de participation, réflexion sur l'impact pour les jeunes les familles et les enfants.</p>	Part des écoles où se mette en place des procédures participatives	<p>Projet « politique des jeunes et des enfants » de la fondation SPI (Stiftung Sozialpädagogisches Institut « Walter May », dépendante de l'AWO)</p> <p>Développement d'un modèle de bureau de coordination.</p>

⁴³ Rappelons en effet que les arrondissements berlinois comptent plusieurs centaines de milliers d'habitants et ce composent de la réunions de localités historiques qui parfois sont encore en discontinuité.

Le Senat se disait finalement prêt à expérimenter certains projets participatifs essayés ailleurs avec succès. Il n'était cependant pas question, alors même que la situation des finances publique appelait une restriction de ses initiatives, de créer une « nouvelle bureaucratie » (bureaux de la participation). En outre, il avait mis en place en décembre 2003 un portail spécifique intitulé « Bürger aktiv » (citoyen/habitant actif !) à partir de son propre portail, ou toute association ou initiative pouvait laisser sa carte de visite » et qui donnait accès également à une agence du bénévolat et aux sites des différents « managements de quartier ». Pourtant, reconnaissant les obstacles qui existaient à la mobilisation et participation des citoyens, il avait mis en place un groupe de travail composé de référents/médiateurs dans ses diverses administrations. Il revenait cependant à ces administrations d'intégrer ou non la formation de leurs employés à ses procédures participatives dans leurs programmes de formation continue.

Il acceptait également que soit expérimentée une forme de participation des habitants à la composition des budgets publics. Ceci avait deux incidences : la promesse d'un effort de transparence et d'information sur les budgets et l'extension de la marge de manœuvre des arrondissements dans la gestion globale de leur allocation propre. Il reconnaissait par ailleurs l'intérêt de mettre en œuvre des budgets participatifs, par ailleurs encouragés par l'office fédéral central pour la formation politique, et de prendre acte de l'expérience positive des « fonds de quartiers » dans le cadre du management de quartier. Ces orientations engageaient aussi les arrondissements que le Senat exhortait à mettre en œuvre des dispositifs participatifs.

Enfin, le Senat déclarait souscrire totalement aux propositions de l'agenda à propos de la participation des jeunes à partir de 16 ans aux vote municipal dans les arrondissements.

2.3.2.4.5. L'avenir du travail

La commission d'enquête avait largement relayé dès 1999, les discussions sur la relation ambiguë entre activité et salariat, telles qu'elle s'exprimait par le recours -massif après l'unification- aux diverses formes de contrats-solidarité. Activité solidaire, activité bénévole, activités domestiques devaient être prise en compte pour leur « utilité sociale » à coté des emplois traditionnels sur le « premier marché » de l'emploi. L'agenda demandait la reconnaissance sociale de toutes ces formes d'activité et appelait à leur possible combinaison dans une logique de partage de l'emploi. C'est ce qu'il nommait le « travail partagé durable » (*Nachhaltige Mischarbeit*) dont l'objectif premier devait être l'épanouissement des personnes

En arrière plan des débats du forum de l'agenda, se profilait cependant la référence constante aux discussions animées suscitées, en 2000 par la stratégie de Lisbonne, définie dans le cadre de l'Union Européenne et en 2002, par le rapport de la commission Hartz sur l'avenir des

politiques de l'emploi en Allemagne. Dans un contexte d'effondrement des emplois berlinois et face à la diminution des finances publiques, l'ensemble des politiques de l'emploi devait être remis sur le métier. A l'exemple des membres de la commission Hartz, le rapport de l'agenda appelait à une politique d'activation des personnes sans emplois, de formation, de mobilisation et le développement de leurs compétences (« développement du capital humain »). Pourtant le désir de voir reconnaître des diverses formes de l'activité avait aussi pour finalité de contribuer à une remise en cause radicale du rapport à la « valeur travail ». Il fallait en effet revenir sur la dichotomie entre d'une part un « travail sans fin » réservé à quelques-uns et d'autres part des activités indispensables à la cohésion sociale et la solidarité de plus en plus renvoyées à des emplois sociaux dévalorisés ou encore confinées au bénévolat ou au registre des occupations substitutives pour « inactifs » inemployables. En outre, cette distribution aberrante de l'activité avait pour effet de renforcer la place subalterne réservée aux femmes, aux jeunes, aux personnes âgées, aux étrangers comme à tous ceux ne correspondant pas, du point de vue des employeurs, aux normes de la « performance ». Si les activités de « production », mais aussi celle de reproduction et d'amélioration du monde social pouvait être également prises en compte dans cette échelle de valeur, les processus d'exclusion et de dévalorisation des individus seraient pour partie enrayés.

Horizons	Objectifs concrets	indicateurs	Projets
Equilibre entre vie de tous les jours et travail	<p>Possibilité de combiner un temps partiel sur le « premier marché » et un emploi social à temps partiel subventionné</p> <p>Revalorisation des activités « informelles » comme la prise en charge de fonctions familiales , communautaires, solidaires</p> <p>Focalisation sur l'épanouissement des individus.</p> <p>Revenu minimum indépendamment de l'activité</p> <p>Facilité d'accès à la formation tout le long de la vie</p> <p>Encouragement à l'innovation et à la création d'emplois</p> <p>Prise en compte des rapport de genre dans la réévaluation de s rapports de travail</p> <p>Engagement des acteurs économiques à se fixer des objectifs en matière de respect de l'équilibre au travail de leurs salariés</p>	<p>Prise en compte et valorisation des activités combinées, dans les déroulement de carrière , la gestion des temps partielles les mesure de sécurisation des parcours.</p> <p>Enquêtes de satisfaction sur les situations de travail</p> <p>Taux d'emplois en combinaison.</p> <p>Garantie juridique d'un défraiement pour toute forme de travail</p> <p>Mesure des personnes bénéficiant de formation continue</p> <p>Taux d'emploi des femmes, taux d'inactivité des hommes et des femmes.</p>	<p>Développement des coopératives Notamment des coopératives de quartiers</p> <p>Maison et jardin du savoir faire</p> <p>(lieu ouvert d'échange de savoir faire des habitants (bricolage, cuisine, etc.)</p>
Création de réseaux d'arrondissement « économie et travail » (BBWA)	Implication de l'ensemble des acteurs locaux dans la valorisation du « capital social » de l'arrondissement.		
Réorientation de la politique de l'emploi fédérale	Intégration plus forte de la dimension écologique et du principe d'équité au travers d'une acception moins restrictive de la notion de « travail » (action en faveur de l'environnement et action solidaire)	<p>Nombres d'entreprises labellisées en fonction de critères « durables »</p> <p>Développement des structures d'entreprises solidaires et coopératives</p>	

Le Senat rappelait que la stratégie du Land en matière d'économie était d'abord la conservation et de développement d'emplois compétitifs, l'amélioration de la formation et une meilleure préparation à l'emploi professionnel et l'entrée du plus grand nombre sur le premier marché de l'emploi. Ceci signifiait également lutter contre les pratiques discriminatoire. Le « travail combiné était sans nul doute une contribution au développement de l'engagement citoyen. Il défendait également l'idée d'un soutien aux activités coopératives, mais expliquait que le monde syndicale (DGB) avait mis en place un réseau d'appui. Il allait cependant mettre en œuvre une série de manifestations qui devrait permettre une diffusion de l'information. Enfin, l'idée de ces « maisons du savoir-faire » pouvait converger avec la mise en œuvre des centres socioculturels de quartiers, elles serait sinon financièrement irréalisables.

2.3.2.4.6. Vers la société de l'information

L'impératif catégorique de développement des technologies de l'information pour l'avenir économique de la métropole berlinoise était un gage de « durabilité » de son développement endogène. Pourtant, la dimension écologique de ce développement ne devait pas être perdue de vue. Le développement de ces technologies devait s'accompagner d'une action concertée pour la diminution de leur consommation énergétique, des déchets D3E (déchets d'équipements électriques et électroniques) et l'intégration de composants durables, recyclables, voire adaptables à l'innovation, dans la réalisation d'équipement dont le cycle de vie tendaient à se raccourcir. Par ailleurs, éviter la fracture numérique signifiait là encore agir pour une large démocratisation de l'accès à l'informatique.

Horizons	Objectifs concrets	indicateurs	Projets
Une économie numérique propre	<p>Développement de la recherche sur l'écologie et le cycle des produits dans le secteur informatique.</p> <p>Réseau d'information sur la production et la distribution de biens informatiques durables avec portail internet</p>	<p>Nombre de projets de recherche développement en « informatique durable »</p> <p>Formation initiale et continue dans ce secteur</p> <p>Usage de l'informatique durable dans les administrations</p>	<p>Projet du Land « projekt Zukunft »</p> <p>Partenariat privé-public pour le développement de technologies de l'information durables</p> <p>Projets de recyclage régional des D3E</p>
Le numérique pour tous	<p>Amélioration de la formation notamment pour les femmes, jeunes, seniors, immigrés, chômeurs.</p> <p>Intégration de l'informatique dans tous les environnements de travail</p> <p>E-gouvernement et E-Démocratie</p>	<p>Nombre d'accès à internet/habitants et enquête sur les usages d'internet rapportés au sexe, groupe d'âge, niveau de formation etc...</p> <p>Niveau d'équipement des établissements scolaires</p> <p>Mesure de l'usage des procédures administratives numériques</p>	<p>« Kiezportal »</p> <p>Portails de quartier et hot spots (bornes d'accès mobile) locaux.</p>

Le Sénat considérait que la plupart de ces idées étaient déjà dans son initiative « Projekt Zukunft ».

2.3.2.4.7. Formation

Le système de formation berlinois doit être le lieu d'un investissement stratégique en faveur de la durabilité. Il doit permettre le développement des innovations technologiques mais aussi répondre à la croissance des inégalités sociales et à la reproduction des discriminations en fonction du genre et de l'origine culturelle.

Horizons	Objectifs concrets	indicateurs	Projets
Modernisation du système de formation	<p>Intégration des enjeux de la durabilité dans les programmes scolaires</p> <p>Intégration de projets et initiatives pour le développement durable dans l'évaluation</p> <p>Projets pédagogiques transversaux autour des thèmes du développement durable</p> <p>Création d'un centre de ressources à l'échelle du Land</p>	<p>Contenu des programmes scolaire et de formation professionnelle</p> <p>Contenu des programmes de formation des enseignants</p>	<p>« Formation au développement durable »</p> <p>Réseaux d'écoles pour le DD (projets pédagogiques transversaux et conception participative d'une « école durable »)</p> <p>Formation à la mobilité durable (vélo)</p>
Faire des établissements scolaires un lieu de vie sociale et d'échanges favorable aux initiatives écologiques et sociales	Dispositifs participatifs et coopératifs au sein des écoles.	Nombres de projets participatifs	
Lutter contre les inégalités sociales à l'école	Diminution de la taille des groupes (25 élèves par classe maximum et 15 par éducateur dans les jardins d'enfants)	Taille moyenne des groupes	
Améliorer la valorisation de la qualification pour les acteurs de la formation dans les établissements	<p>Améliorer les compétences linguistiques des enseignants</p> <p>Amélioration des salaires et campagne de sensibilisation pour la masculinisation de la profession d'enseignant et d'éducateur de jeunes enfants.</p> <p>Valorisation sociale de la fonction enseignante</p>	<p>Evaluation du niveau de compétence des enseignants</p> <p>Proportion d'hommes</p>	

Le Senat notait que le programme de coopération entre la fédération et les Länder pour la formation au développement durable (« *BLK-Programm 21* « *Bildung für eine Nachhaltige Entwicklung* » démarré en 1999 s'était achevé en juillet 2004 et avait concerné 21 communes berlinoises. Ils recouvraient totalement les objectifs pédagogiques énoncés. Le bilan étant positif, le Senat avait intégré ces dimensions dans la loi régionale sur l'Ecole (Schulgesetz) du 1^{er} janvier 2004.

2.3.2.4.8. « Un seul Monde »

Le forum de l'agenda s'exprimait de façon très critique à l'encontre de la politique de coopération du Sénat. Paradoxalement, la ville de Berlin bénéficiait d'un nombre important d'associations, d'ONG, de partenariats entre localités, d'organisation d'immigrés, de lieux d'échanges interculturels, mais aussi de structures de recherche et d'enseignement supérieur impliqués dans la coopération.

Horizons	Objectifs concrets	indicateurs	Projets
Développer une politique de coopération aux standards internationaux (Nations unies)	Introduction de normes d'évaluation de projets de coopération par un organe réunissant les administrations publiques et des organisations de la société civile	Financement des projets respectant les standards des Nations Unis	« Le futur à du goût » Décision du Senat du 08 juillet 2003 en faveur d'un soutien à la consommation et au commerce équitable.
Développer la coopération et la coordination entre acteurs berlinois de l'aide au développement	Soutien à l'action de longue durée des ONG Mise à disposition de 400 000 DM par an pour les ONG, notamment par le biais d'une fondation pour le développement.	Financements via la fondation.	(soutien à la valorisation et à la distribution de produits équitables)
Développement des partenariats avec des villes des pays pauvres	Mise en œuvre des partenariats Action avec les écoles autour du thème « penser le global » et la coopération décentralisée	Nombre de projets de partenariat Nombre de projets de formation à la coopération décentralisée dans les écoles	Forum « Partenariat international et apprentissage du global » Action vers les établissements scolaires

Responsabilisation des administrations et des acteurs privés face aux standards d'une économie durable, éthique et équitable ; prise en compte des droits de l'homme et des risques pour l'environnement global.	Evaluation régulière de l'engagement de l'économie locale et création des cadres d'une comparaison à l'échelle européenne. Evaluation régulière de l'action des administrations	Certifications écologiques et éthiques des entreprises Usages des produits du commerce équitable dans les administrations Part de marché de ces produits Investissements dans le secteur Nombres de délégations reçues par le Sénat autour des questions de droits de l'homme et de défense de l'environnement global	Groupe de réflexion sur les politiques d'intégration.
Ouverture et cosmopolitisme à Berlin	Programme de réflexion avec les organisations représentatives des communautés d'immigrés pour favoriser intégration et échanges culturels	Conseil pour l'intégration dans toutes les administrations	

Le Sénat réagissait vivement à l'évaluation du forum de l'agenda et considérait que la perspective d'une dotation dotée de 400 000 DM annuels était irréaliste au regard de la situation financière du Land, à moins de bénéficier des fonds de la loterie berlinoise, comme dans les autres Länder allemands (Rhénanie du Nord-Westphalie ou Basse-Saxe). Il expliquait que le manque de personnel ne permettait pas de s'atteler à la mise en place d'un observatoire des pratiques équitables des acteurs privés et publics. Par ailleurs, il existait déjà une structure régionale pour mener une réflexion sur les questions d'intégration le conseil du Land pour les questions de migration et d'intégration (Landesbeirat für Integrations- und Migrationsfragen) qui réunissait associations et partenaires de l'action sociale. Enfin, les finances du Land ne permettaient pas de mettre en œuvre un ambitieux forum sur la formation au « global ».

2.3.2.4.9. Lutte contre le réchauffement climatique

Elle se traduisait classiquement par des objectifs de réductions des émissions de CO2 ainsi que de la dépense énergétique. Pour cela la part des énergies renouvelables devait être augmentée. En vérité, les activités du Senat en ce domaine avait déjà été importantes : le programme ImpulsE pour le transfert de connaissance en matière d'économies d'énergie, l'amélioration technique des réseaux de chaleurs (avec l'ex-régie municipale BEWAG), la mise en place de procédures permettant l'amélioration du bilan énergétique des établissements relevant du domaine public, le soutien aux travaux d'isolation permettant la hausse du bilan énergétique, des programmes de subvention aux installations photo-voltaïque etc. (notamment dans les écoles), la création d'une centre d'innovation autour du solaire, la location des surfaces de toits des bâtiments publics pour le solaire, etc.

Horizons	Objectifs concrets	indicateurs	Projets
Réduction des émissions de CO2 et des autres gaz à effets de serre	CO2 : -25% (ref : 1994) d'ici 2010 et -40% pour 2020		« La lutte contre le réchauffement climatique crée de l'emploi » (réalisé)
Développement des énergies renouvelables	Part des énergies renouvelable à l'énergie primaire ; 4,2% pour 2010 et 8,5% pour 2020 Energie solaire : 100 000 m2 de thermie solaire en 2010 ; 400 000 en 2020. Photovoltaïque : 200 000 m2 en 2010 et 1.200 000m2 en 2020		Aide à la réhabilitation écologique et économe des bâtiments (aide de l'UE) en collaboration avec les organisations professionnelles du bâtiment. Le Senat montre l'exemple pour sa consommation : part des énergies renouvelables, et réseaux de chaleurs en hausse refus de l'énergie nucléaire ; action de réhabilitation « économe » pour 6000 bâtiments publics.
Bâtiment économe	Adoption des standards de passivité énergétique dans toutes les constructions neuves et standard minimum de consommation pour tous les bâtiments Pas de consensus : Obligation d'intégrer de la thermie solaire dans tous les bâtiments neufs		La lutte commence à l'école : projet pédagogique « fifty/fifty » : les écoles récupèrent 50% de leurs économies d'énergies en lien avec de nouveaux comportements.
Voiture économe	Pas de consensus : Réduction des émissions de CO2 sur tous les véhicules : 3l à partir de 2015, 1,75 à partir de 2022		« Du soleil sur les toits » : mise à disposition des toits des bâtiments publics pour des investissements coopératifs dans des équipements photo-voltaïques.

Le Senat considérait que le forum de l'agenda rendait compte de ses initiatives et que son action allait bien au-delà de ce qui était présenté.

2.3.2.4.10. Parité homme-femme

Sur la question de la parité homme-femme, les propositions du forum de l'agenda s'orientaient vers une généralisation, dans le cadre de l'agenda comme dans le fonctionnement administratif et politique du « Gender mainstreaming »⁴⁴, ce qui se traduisait, par exemple par l'exigence que chaque thème abordé par l'agenda puisse faire l'objet d'une réflexion par groupe sexuée et que toutes les assemblées des agendas soient composées à 50% de femmes.

Le Senat considérait cependant que si la défense de la parité était légitime, certaines questions devaient aussi avoir une approche indifférenciée et qu'il y avait un paradoxe à vouloir que l'amélioration des politiques familiales, salariales ou la question des prises en charges sociales ne puisse faire l'objet que d'une représentation sexuée, au risque d'une approche essentialiste du genre. En août 2004, il présentait un rapport sur le « gender mainstreaming » au sein de son administration.

⁴⁴ Le gender mainstreaming ou approche intégrée de l'égalité des femmes et des hommes est une stratégie qui consiste en l'analyse des effets possibles en termes de genre et d'égalité de toute politique, mesure ou action menée par chaque acteur impliqué dans celles-ci, aux différents stades de leur développement, dans tous les domaines et à tous les niveaux. De

Horizons	Objectifs concrets	indicateurs	Projets
Parité dans tous les domaines de la vie sociale	Parité dans toutes les assemblées des Agendas Parité des salaires Prise en compte des contraintes familiales par les entreprises. Développement des structures de garde pour la petite enfance	Indicateurs par sexe pour le montant des salaires, l'inscription dans les formations,, etc.. Nombre de crèches, jardins d'enfants, etc.	Prix de l'« Entreprise pour la famille » à Pankow Table rondes contre la violence conjugale (information, conseils)
Parité via le politique et l'administration	Parité dans toutes les assemblées de représentants élus. Introduction du « gender Mainstreaming » dans toutes les administrations du land et des arrondissements		Les femmes dans la lutte contre le réchauffement climatique Projet européen de sensibilisation

Le bilan de cette expérience était donc pour le Sénat très mitigé : alors que la demande du Parlement était d'engager le processus de participation le plus large possible, il s'avérait que ce processus était plus difficile que prévu. Seuls quelques thèmes porteurs et bien relayés par les médias pouvaient bénéficier de cet engagement. De plus le travail dans les groupes de réflexion de l'agenda avait opposé des cultures et méthodes de travail différentes, notamment entre des experts professionnels et des citoyens engagés. Le contraste le plus important était sans doute d'un côté le représentant de l'administration obligé d'agir avec l'assentiment de sa hiérarchie et l'individu, passionné mais tributaire de ses conditions de disponibilité ? les formes du travail coopératif devaient tenir compte de ces réalités.

2.3.2.5. L'AGENDA PARLEMENTAIRE 2006 OU LE GRAND RETOUR DES ELUS

Le remise au Parlement en novembre 2004 d'un plan d'action posait fondamentalement un problème de légitimité politique puisque seuls de Sénat et le Parlement était en droit de faire des propositions sur lequel le Parlement puisse légiférer. Il fallait, de ce fait, que le document qui devait servir de fondement à la définition d'orientations politiques mises en œuvre, à terme, par le Land, fasse l'objet d'une validation préalable par les commissions parlementaires ordinaires en fonction des ressorts concernés. Les réserves exprimées par le Senat (et par certaines commissions parlementaires) à propos de la version présentée en 2004 obligeait à un toilettage.

Comme le notait par ailleurs Gernot Klemm⁴⁵, jeune parlementaire PDS, responsable de la commission pour l'urbanisme et la protection de l'environnement (depuis 2002) et du groupe de travail chargé de s'occuper de cette refonte au sein du Parlement, sept s'étaient écoulés depuis la première commission parlementaire *ad hoc* et le personnel politique s'était considérablement renouvelé de sorte que la mémoire des débats de 1999 s'était estompée. La dégradation des finances publiques avait largement fait passer l'agenda au second plan des priorités.

Ce processus interne de « toilettage » devait aboutir le 17 mai 2006 à la présentation d'un agenda nouvelle formule bientôt validé par le vote du Parlement. Les fractions SPD, Verts et PDS, majoritaires, obtenaient ainsi une « mise en demeure » pour le Senat de suivre les orientations fixées par le nouveau document dans les cinq ans (2006-2011) et de rendre des comptes à mi-parcours en juin 2009. Le Parlement affirmait ainsi un « retour » du politique et de la légitimité des élus : « *La Chambre des Représentants accorde toute sa reconnaissance au travail effectué. Néanmoins, en raison de sa responsabilité vis-à-vis de l'ensemble de la population de la ville, elle a introduit des modifications là où elle a jugé qu'elle ne partageait pas les objectifs du forum de l'agenda ou lorsqu'il lui semblait que dans le temps imparti ces objectifs ne seraient pas réalisables.* »⁴⁶

Fondamentalement, ce passage par les commissions parlementaires amenait à la réintroduction de thématiques peu prises en compte par le forum de l'Agenda, ou à une actualisation des enjeux. Elle permettait aussi d'ajuster les indicateurs ou de prendre acte de mesures prises par le Senat depuis 2004. La pourtant vaste question de la coopération décentralisée et de l'aide au développement était redistribuée dans divers champs thématiques, comme la question de la parité.

⁴⁵ Entretien du 22/08/2006

⁴⁶ Chambre des Représentants, Dr. 15/5221

Objectifs/ Champs d'action	Champs d'action transversaux
1. Créer une vie sociale de qualité dans la ville	<p data-bbox="922 763 1390 797">- égalité et parité entre hommes et femmes</p> <p data-bbox="922 882 1390 938">- Responsabilité globale (« un seul monde »)</p>
2. Engagement et Participation	
3. Transports et mobilité	
4. Berlin au cœur de la Marche brandebourgeoise	
5. Energie et lutte contre le réchauffement climatique	
6. Economies et travail	
7. Formation pour le futur	

2.3.2.5.1. Créer une vie sociale de qualité dans la ville

Le constat de polarisation socio-spatiale à l'échelle de Berlin invitait le parlement à faire du développement de la vie de quartier, des centres socioculturels de proximité et du « management de quartier », la cheville ouvrière de sa politique, ce qui finalement était bien dans l'esprit du forum de l'agenda. Pourtant la thématique de la lutte contre la pauvreté (notamment celle des femmes et des parents isolés) faisait l'objet d'une focalisation plus claire (sans doute plus dans la filiation des « objectifs du Millénaire ») ainsi que d'objectifs chiffrés⁴⁷. La thématique « santé » était en outre introduite, comprenant à la fois des objectifs d'amélioration de l'état sanitaire des populations (infections, maladies cardio-vasculaire, alcoolisme et tabagisme) et des mesures plus fortes de prévention, notamment pour les enfants. Le projet de soutien aux écoles « plein temps » (accueillant les enfants toute la journée) et l'amélioration de l'apprentissage de la langue allemande pour les populations immigrées, devaient également contribuer à l'amélioration de la vie sociale. Les finalités poursuivies étaient cependant globalement identiques à celles énoncées dans l'agenda de 2004 : vie sociale de proximité, amélioration du droit et de l'implication des locataires, requalification des logements dégradés, habitat intergénérationnel, etc.

Les projets mis en exergue étaient au nombre de trois : la création d'un portail internet concentré sur la question de l'habitat des plus de 50 ans (habitat adapté et habitat intergénérationnel associé à l'accompagnement des personnes âgées (www.wohnen-50-plus.de) ; un nouveau projet de quartier « sans voiture » pour lequel le Sénat devait proposer un terrain à la suite de l'échec du projet précédent⁴⁸ et enfin, une bourse au projet « Experiment City Berlin » pour la réhabilitation expérimentale et durables de friches dans le cœur de Berlin. Depuis 1999, le « cycle de l'agenda » voyait montée en puissance la question du vieillissement démographique, sinon l'appréhension des problèmes sociaux était foncièrement identique : intégration et multiculturalisme, pauvreté et exclusion.

2.3.2.5.2. Engagement et participation

La mise en exergue de cette thématique était assumée par le Parlement avec la même force que dans l'agenda 21 de 2004 : exigence d'une participation des habitants dès les premiers stades de planification notamment en matière d'aménagement et de d'équipement. Reconnaissance de leur statut d' « experts dans leurs affaires propres » et volonté de mieux

⁴⁷ taux de la pauvreté statistique inférieur à 10% à Berlin et inférieur à 20% dans toutes les zones statistiques de base de la capitale ; réduction de 5% des ménages surendettés

⁴⁸ Le Sénat avait accepté l'installation dans cette friche située au nord du quartier gouvernemental, du service de presse du gouvernement fédéral et s'était engagé à trouver un terrain en compensation.

les associer à « expertise des experts », dispositifs spéciaux pour la jeunesse. Les parlementaires exigeaient ainsi, conformément à l'agenda 2004 une hausse de 50% des dispositifs participatifs et une hausse de 50% des assemblées participatives comme les forums citoyens ou les commissions de quartiers à l'échelle des arrondissements.

Pourtant, ce volet de la participation se doublait d'une valorisation de l'engagement citoyen bénévole sous toutes ses formes, un thème fortement soutenu, par ailleurs, par la politique fédérale. Ainsi, le Parlement souhaitait qu'en 2011, 1/3 de la population ait une activité bénévole associative, solidaire ou militante. Derrière cette notion d'« engagement », il fallait entendre à la fois l'appel à l'implication bénévole au sein d'organisations diverses, d'initiatives citoyennes et de partis, et plus largement la participation désintéressée à des actions de solidarités ou de simple civisme. En période de restrictions budgétaires, ces actions, relayées par les « agences de bénévolat » devenaient par exemple indispensables aux opérateurs de l'action sociale (désormais privés de leur volet d'emplois en contrats-solidarité).

Afin de mieux contextualiser l'usage de cette notion, qu'il nous soit permis de rapporter cet exemple donné par Kurt Nelius, responsable du management de quartier au ministère de l'urbanisme⁴⁹ : en période de vaches maigres et de forte canicule, la ville n'était pas en mesure d'assurer l'arrosage de l'ensemble de ses (nombreux) arbres d'alignement. L'engagement citoyen ordinaire était alors, selon lui, de sortir le soir avec son arrosoir pour asperger l'arbre en face de chez soi. Le principe de cette implication citoyenne articule ainsi clairement droit et devoir : droit de prendre part à la décision publique et injonction morale à assumer à son niveau individuel, et en fonction de ses possibilités, la charge du bien commun. Cette obligation morale s'étend d'ailleurs à la prise en charge de soi. De là la difficulté de traduction de la notion allemande de « *Hilfe zur Selbsthilfe* », qui recouvre à la fois l'aide à la prise en charge de soi (individuelle et réflexive) et l'aide à l'auto-organisation d'un groupe investi sur un projet ou confronté à un problème commun (groupe d'entraide, initiative citoyenne).

C'est parce que responsabilisation et l'engagement social des citoyens vont de pair, que les budgets participatifs et fonds de quartiers sont politiquement corrects, vecteur d'apprentissage des contraintes de la gestion publique (notamment de l'art de faire des économies). En outre l'implication locale constitue un vecteur de sociabilité de quartier, de reconstruction de relations d'échanges.

Le Parlement relayait ainsi le forum de l'agenda dans l'exigence d'un « changement de culture » au sein des administrations publique (notamment municipales) et la proposition d'une formation systématique des cadres aux procédures participatives, qui avait fait vivement réagir le Sénat, trouvait là une légitimation. En outre, le Parlement appelait

⁴⁹ Entretien avril 2004

également à une évolution des cadres institutionnels et de procédure, qui quoique très vague dans sa formulation, tendait à accorder plus de place au droit d'interpellation et de référendum des citoyens.

Parmi les projets exemplaires proposés, la mise en œuvre dans l'arrondissement oriental de Lichtenberg d'un budget participatif et la mise à l'étude dans d'autres arrondissements de cette expérience avec la perspective d'une proche mise en œuvre. En réalité, très rapidement, quatre autres arrondissements se joignaient au mouvement : Marzahn-Hellersdorf, Treptow-Köpenick, Charlottenburg-Wilmersdorf et Friedrichshain-Kreuzberg⁵⁰

Par ailleurs, malgré les réticences du Sénat, la Parlement avait obtenu la mise à disposition provisoires de locaux en vacance attestée pour les initiatives des équipes de « management de quartier ». En outre, une première proposition de « standards » pour la mise en œuvre de dispositifs participatifs à l'échelle des arrondissements étaient en préparation. De tels initiatives existaient déjà dans certains arrondissements depuis le début des années 90 (Mitte) et avaient été mises en œuvre récemment à Marzahn-Hellersdorf et Friedrichshain-Kreuzberg.

2.3.2.5.3. Transport/Mobilité

L'agenda parlementaire se distinguait peu sur le fond de l'agenda 2004 : mêmes finalités de réduction d'émissions (avec une réintroduction d'autres indicateurs), précision des objectif en matière de répartition modale (33% de trafic global non motorisé), réduction de l'emprise au sol globale des infrastructures et réaffectation des équipements surdimensionnés - avec cependant des exigences précisées quant à la fermeture des deux aéroports urbains de Tegel et de Tempelhof, accessibilité aux personnes à mobilité réduite , éducation à la mobilité dans les écoles. S'ajoutait seulement la proposition d'une aide à l'accès au permis de conduire pour les plus défavorisés. Il s'appuyait cependant sur le constat d'une considérable amélioration de les impératifs environnementaux dans le cadre de la planification municipale avec le Plan d'aménagement transport de 2003 (StEP 2003) et dans le plan pour l'amélioration de la qualité de l'air de 2005 (Luftreinhalteplan 2005).

⁵⁰ Voir à ce propos le site <http://www.buergerhaushalt-berlin.de/> ainsi que les travaux d'Yves Sintomer, Carsten Herzberg et Anja Röcke, qui ont notamment travaillé sur les budgets participatifs de Lichtenberg et Köpencick-Treptow : « PARTICIPATORY BUDGETS IN A EUROPEAN COMPARATIVE APPROACH PERSPECTIVES AND CHANCES OF THE COOPERATIVE STATE AT THE MUNICIPAL LEVEL IN GERMANY AND EUROPE », rapport pour la Hans-Böckler Stiftung,

Parmi les projets notifiés dans ce cadre : le soutien aux taxis-vélo (touristes et services de courrier), la constitution d'un réseau d'échange d'expérience à l'échelle européenne et la constitution d'une nouveau pont d'interconnexion des transports en commun (tramway, S-Bahn et lignes de train régional) à la gare de Hohenschönhausen, ainsi que la mise à l'étude d'un réseau piétonnier en « coulées vertes » pour les flâneurs.

2.3.2.5.4. Berlin dans la Marche de Brandebourg

L'Agenda parlementaire confirmait globalement les objectifs de l'agenda de 2004. En premier lieu, il faisait obligation au Land de mobiliser ses propriétés foncières agricoles au profit de l'agriculture biologique (ou pour le moins sans OGM), la conservation du patrimoine bâti régional et plus généralement de la valorisation des produits biologiques. En second lieu il réitérait la demande faite aux administrations berlinoises et brandebourgeoises en charge de l'aménagement régional de faire vivre les projets des « parcs régionaux », ces zonages à cheval sur les deux Länder et définis dès le début des années 90 pour constituer une « ceinture verte » autour de Berlin dans le cadre de la planification commune. Il s'agissait d'œuvrer pour une protection et une mise en valeur de leurs paysages ainsi que le développement des activités touristiques et récréatives, en impliquant les acteurs privés et les associations locales d'habitants. En troisième lieu, le Parlement fixait aux administrations berlinoises des obligations en matière d'utilisation de produits issus de l'agriculture biologique ou du commerce équitable dans les cuisines collectives et scolaires.⁵¹ En quatrième lieu, Berlin devait s'obliger à un strict respect des préconisations fédérales en termes de consommation d'espace pour l'urbanisation. L'objectif était de parvenir à une consommation de 30ha/jour, soit un quart de la consommation des années 1990-95. Ceci signifiait une valorisation systématique des friches urbaines. En cinquième lieu, l'amélioration du cadre de vie urbain appelait la multiplication des espaces verts et des jardins familiaux, notamment par le rachat de terrains appartenant à la Bundesbahn ou au gouvernement fédéral, ainsi qu'une participation des habitants à leur configuration. Enfin, des actions spécifiques devaient être menées en faveur d'une amélioration des eaux de surfaces et de la biodiversité des lacs et rivières.

Les projets correspondant à ce champ thématique étaient des événements ponctuels tels des « petits déjeuners » biologiques ou des journées de valorisation « bio-Erlebnis » soutenues par le Land, le développement des jardins familiaux interculturels grâce à la réalisation de 23 sites supplémentaires. Par ailleurs, l'agenda comprenait un plan de développement du parc régional du Barnim sur sa partie berlinoise, avec réalisation d'un vaste parc paysager dans les limites de l'arrondissement de Lichtenberg.

⁵¹ 15% en 2015 et 30% en 2030.

2.3.2.5.5. Energie et lutte contre le réchauffement climatique

Le Parlement reprenait les orientations de l'agenda 2004 en précisant les objectifs chiffrés concernant les réductions des émissions de CO₂ et d'expansion des surfaces vouées au chauffage solaire et le photovoltaïque jusqu'en 2030. Il rappelait cependant les responsabilités politiques de l'Union Européenne en vue d'une implication plus stricte des entreprises de tous les secteurs dans les échanges de droits à polluer et du Gouvernement fédéral dans le renforcement des standards en matière d'habitat, d'émissions par les véhicules, d'équipements en chauffage, etc, ce qui invitait parlementaires et municipalité à du lobbying. Il demandait par exemple une loi fédérale obligeant l'intégration d'équipements mobilisant les énergies renouvelables (à commencer par la thermie solaire) dans toutes les constructions nouvelles (ce qui effrayait particulièrement les grandes sociétés de gestions immobilière et les promoteurs immobiliers).

Rappelons que dès 1999, une loi pour les économies d'énergies (Energiespargesetz) avait été votée par les parlementaires berlinois afin d'obliger les différents fournisseurs à siéger avec les représentants de grandes organisations d'entreprises, de consommateurs, de défense de l'environnement et à définir ensemble une stratégie d'approvisionnement conforme à la lutte contre le réchauffement climatique dans le cadre d'une commission commune (Energiebeirat).

Dans un contexte de libéralisation du marché de l'énergie, qui avait conduit à la privatisation partielle de sa régie de production d'énergie la BEWAG, la ville avait cependant négocié avec les principaux acquéreurs de ses infrastructures (notamment Vattenfall-Europe et E.ON) une stratégie visant à une plus grande efficacité des réseaux, à une réduction progressive de la part des énergies fossiles et un soutien financier au développement des énergies renouvelables (notamment par le biais d'un fonds « climat » visant à encourager les investissements dans les équipements ad hoc) . Elle était en cela encouragée par le durcissement de la législation fédérale⁵². Le nouveau programme énergétique du land (Landesenergieprogramm 2006-2010) voté par le Parlement se faisait d'ailleurs l'écho de cette action offensive par la présentation d'un ensemble de dispositifs mis en œuvre afin d'encourager le changement de culture (Berliner ImpulsE ; Berliner Energie-Agentur, etc.).⁵³

Si l'action municipale avait été très importante dans un contexte ne favorisant pas les marges manœuvre de la puissance publique, Berlin devait cependant agir de façon plus conséquente en veillant à l'amélioration du bilan énergétique de son propre patrimoine bâti, et de son parc

⁵² Gesetz zur Neuregelung des Rechts der Erneuerbaren Energien im Strombereich, 21 juillet 2004; Gesetz über die Elektrizitäts- und Gasversorgung, 7. Juillet 2005

⁵³ Landesenergieprogramm 2006-2010 du 18 juillet 2006, mis en débat dès le printemps 2005. http://www.berlin.de/sen/umwelt/klimaschutz/landesenergieprogramm/de/downloads/endafassung_landesenergieprogramm.pdf

de véhicules. La municipalité devait également soutenir les actions d'information et de conseil des chambres de l'industrie et de l'artisanat vers les entreprises, à défaut d'obtenir que fonctionne véritablement une autorégulation (*Selbstverpflichtung*) des acteurs de l'économie locale, très rétif à l'idée de voir mettre en œuvre un cadre normatif plus contraignant, mais peinant néanmoins à respecter leurs propres engagements.⁵⁴

Parmi les projets affichés par l'agenda parlementaire, on retrouvait le projet fifty/fifty visant à encourager les écoles à faire des économies, le projet « Le soleil au-dessus des toits », visant à l'installation sur les toits des équipements publics d'équipements solaires financés de façon coopérative par les habitants.⁵⁵ S'y ajoutait un bureau d'information et de coordination financé par le Land en faveur de la réhabilitation énergétique du bâti ancien.

2.3.2.5.6. Economies et travail

L'argumentaire du Parlement à propos de la situation économique de Berlin avait une tonalité assez différente de la partie « l'avenir du travail » de l'agenda 2004 en ce qu'il se focalisait d'abord sur les perspectives d'une « croissance qualitative » dans le cadre d'une « économie écologique et sociale de marché. Il suivait en cela le Senat dans sa critique de l'agenda du forum. Il était en effet indispensable de reconstruire les fondements d'une économie métropolitaine berlinoise. L'objectif était bien de multiplier les emplois tout en préservant la qualité des conditions de travail, ce qui, de l'aveu même des promoteurs du nouvel agenda nécessitait une réorientation des politiques économiques et sociales à une autre échelle. Il était donc nécessaire de reconnaître immédiatement que la marge de manœuvre du Land en matière de politiques de l'emploi était limitée. C'était là encore, de façon très politique, inviter les citoyens et les organisations à faire pression, par le vote et par le lobbying, pour une remise en cause de l'orthodoxie libérale mise en œuvre par la fédération.

La stratégie globale des parlementaires se déclinait en cinq points : favoriser une croissance qualitative, renforcer les réseaux de compétences régionaux, les logiques de cluster, améliorer le potentiel scientifique et la formation, créer des emplois par le partage du travail, financer du travail plutôt que de payer du chômage.

⁵⁴ Entretien avec Hans Böström, Département Energie et lutte contre le réchauffement climatique, 22 novembre 2006

⁵⁵ Notons que dès la fin 2006, les promoteurs de ce dispositifs doutaient de sa rentabilité. En effet, la revalorisation de l'énergie solaire vendue aux fournisseurs (en comparaison avec le prix des énergies fossiles) ne suffisait pas assurer un rendement financier suffisant aux équipements solaires, car leur coût avait considérablement augmenté, en raison, notamment de la hausse des matières premières (silicium, cuivre, etc.) ; Entretien avec Uwe Hartman, Deutsche Gesellschaft der Solarenergie

La « croissance qualitative » devait passer par l'obtention d'une législation fédérale en vue de l'instauration d'un salaire minimum et d'une réorientation des subventions fédérales et communautaires vers le soutien à une économie écologique et à des technologies minorant les impacts négatifs sur l'environnement. Ceci passait par exemple par l'intégration du principe de recyclage à l'amont du cycle des produits afin de favoriser la valorisation de leurs composants à l'aval. La valorisation claire d'une économie écologique par le Land pouvait favoriser le développement d'une coopération entre scientifiques et PME et l'ancrage local d'un Know how. L'émergence d'un cluster énergie solaire à Berlin-Adlerhof avait bien été le fait d'une action offensive du Land. Cette aide ciblée à un développement endogène autour des innovations écologiques concernait aussi les filières agro-alimentaires biologiques régionales ou l'économie des loisirs devait être poursuivie, notamment autour des enjeux du renforcement de l'efficacité écologique des bâtiments, en réhabilitation comme en constructions neuves. Par ailleurs, l'agenda accordait, comme en 2004 une attention particulière au développement de technologies de l'information « écologiques », ainsi qu'au développement d'une culture numérique.

La thématique du partage du travail et de la combinaison entre emploi dans le cadre de la sphère marchande et emploi non marchand d'intérêt social n'était cependant pas abandonnée. L'idée était de favoriser le travail à temps partiel, (sans pour autant que ces possibilités soient réservées aux hommes) par diverses formes d'encouragement financiers. Il était cependant clair que ces orientations ne pourraient être portées qu'à l'échelle fédérale via le Parlement allemand. Par ailleurs, il apparaissait incongru de payer des allocations chômage alors même que les forces manquaient dans le secteur public et auprès des opérateurs de l'action sociale. L'agenda invitait donc à une évolution des politiques de l'emploi vers un modèle scandinave permettant la mobilisation des chômeurs dans le secteur non marchand et un accompagnement leur permettant de réintégrer le premier marché de l'emploi avec une nouvelle « valeur ajoutée ». Ce que ne disait cependant pas l'agenda parlementaire, s'était comment articuler emplois aidés et appel à l'engagement désintéressé de bénévoles, ou encore, si le partage du travail était envisageable pour tous sans revalorisation des bas salaires, pourtant un des projets soutenu par l'agenda 21 était la préparation d'une étude sur les formes de soutien financier à l'engagement qui comprenait aussi une réflexion sur cette articulation avec des mesures d'activation des chômeurs dans le cadre du secteur non marchand

La dernière dimension du volet économique de l'agenda portait sur les mesures en faveur d'une évolution des habitudes de consommation (et donc de la demande), par le biais d'un soutien aux organisations de consommateurs, l'introduction d'une formation à l'économie domestique et à l'hygiène de vie dans le cadre des programmes scolaires.

En plus de celui que nous avons déjà évoqué, les projets mis en avant dans le cadre de cette entrée thématique comprenaient, la constitution d'un portail internet informant sur la création d'entreprises coopératives et d'entreprises solidaires ainsi que sur leurs réseaux d'appui⁵⁶,

⁵⁶ <http://www.genossenschaften-in-berlin.de/>

ceci, alors même que cette thématique était finalement peu abordée dans la nouvelle version de l'agenda. De la même façon une « maison du savoir-faire » avait trouvé sa place à la Maison du Développement durable de l'arrondissement de Köpenick.

2.3.2.5.7. Formation pour le futur

A l'inverse de l'axe précédent, l'agenda parlementaire de 2004 ne modifiait pas fondamentalement les objectifs formulés par l'agenda 21 de 2004. Sans doute s'ouvrait-il plus clairement aux enjeux de la formation à tout âges, y compris dans le cadre des Centres d'enseignements populaires (Volkshorschule)⁵⁷. En outre, il formulait l'exigence d'une meilleure ouverture des établissements de formation sur leur environnement et de coopérations plus systématiques avec les acteurs locaux de l'action sociale, associative et culturelle, voire d'autres établissements, afin d'une part de favoriser une meilleure prise en compte par les équipes encadrantes des difficultés sociales rencontrées par leurs publics mais aussi afin d'encourager chez eux, une meilleure appréhension du monde qui les entoure et si possible leur implication citoyenne et solidaire.

2.3.2.6. D'UN REFERENTIEL D'ACTION A L'AUTRE

Les différents documents qui marquent les étapes d'élaboration d'un référentiel d'action en faveur d'une politique de développement durable à Berlin, peuvent se lire dans un premier temps comme la succession d'une phase d'exploration puis de contextualisation des enjeux afférents à la notion, d'une phase douloureuse d'ajustement des horizons poursuivis à l'épreuve de la situation politique, économique et financière du Land de Berlin et une phase de normalisation, durant laquelle le programme de l'agenda « toiletté » peut servir de fondement à un processus de réforme plus « politiquement correcte » et limité au champ d'action pragmatique de plus en plus restreint du Sénat (modifications institutionnelles en faveur d'un peu plus de participation, ciblage des subventions, etc.). En vérité, à compter de la création de l'association Berlin 21, le processus de l'Agenda, dans sa dimension dialogique, se poursuit à l'écart des institutions du Land, principalement à l'initiative des puissantes associations et ONG qui l'on initié (notamment la Grüne Liga) et de quelques arrondissements berlinois. Pour autant, si l'arène institutionnelle de l'agenda se délite, le processus d'incubation d'un certain nombre d'idées mises en mouvement (ce qui ne veut pas dire inventées) dans le cadre des débats du tournant des années 1997-2004, se poursuit ailleurs, « hors-champs ». Par exemple, le tissu des entreprises de l'économie solidaire se développe, le marché des produits bio se structure et bon an, mal an, le Sénat poursuit son

⁵⁷ Ces institutions, qui se trouvent dans toutes les grandes villes d'Allemagne ont pour fonction d'assurer une offre de formation bon marché en dehors du système scolaire, pour tous les publics, à vocation de formation professionnelles ou à destination des amateurs.

bras de fer pour obtenir une plus forte implication des fournisseurs d'énergie, des acteurs économique et surtout des grands bailleurs de logements dans la lutte contre le réchauffement climatique... En outre, le document de l'agenda demeure, comme référent et moment de la vie parlementaire, au titre de ce que l'on pourrait considérer comme un manifeste politique d'étape, articulant les orientations des trois partis de gauche soumis à l'épreuve du pouvoir (PDS-Die Linke, Les Verts et la SPD).

En effet, si ce long processus de l'agenda 21 traduit un « processus d'apprentissage » que souhaitait voir émerger la commission d'enquête *ad hoc* parlementaire de 1997-1999, c'est d'abord en faveur d'un travail laborieux de dépassement des divers bouleversements introduits par l'unification. Ce n'est en effet guère un hasard si dans l'animation au long cours de ce processus, les acteurs de la partie orientale de la ville jouent un rôle de leader (Grüne Liga, PDS, arrondissements de l'Est) à côté des milieux écologistes et libertaires traditionnels de la « scène berlinoise » ouest-allemande. Le processus a en effet pour vocation première de tendre un miroir dérangeant à la démocratie routinière et bien-pensante de la République fédérale, qui depuis 1990 brade progressivement les spécificités de son économie sociale de marché à la faveur et au prétexte de l'intégration des territoires est-allemands. Les préconisations sont donc le lieu d'une reconstruction discursive paradoxale et tâtonnante d'un projet sociétal, cherchant à réinventer, à partir des préconisations de Rio, les fondements d'un nouveau contrat démocratique et d'une économie sociale (et écologique) de marché « reliftée. »

Les référentiels de l'agenda sont alors des lieux d'énonciation successifs d'un monde politique polyphonique saisi dans un travail « réflexif » dans les deux sens du terme. Au premier, il s'agit d'un « retour sur soi » d'une communauté de porteurs de causes, contraint d'explorer les composants (composites) de la nouvelle scène politique berlinoise pour s'y situer. Ce travail exploratoire suppose la mise à l'épreuve de valeurs et présupposés, et offre l'occasion d'un parcours réflexif, au second sens du terme. Il est ainsi le laboratoire d'une acculturation et d'une « intégration » est-ouest qui seule peut autoriser, le temps venu, la perspective d'une coalition politique SPD-PDS.

Ainsi l'agenda multipolaire berlinois que nous avons décrit est-il un analyseur plus qu'un levier d'évolutions sociétales et politiques. La « catalyse » est-ouest a débuté dès le début des années 90 et mobilisé d'autres dispositifs (le *Stadtforum*, par exemple). Si la société allemande se saisit alors du développement durable comme nouvel horizon à inventer d'un monde désenchanté, elle fait des agendas des machines à communiquer. Ce mouvement de recomposition/acculturation de la scène politique berlinoise ne s'y confine pas. Elle s'inscrit elle-même dans un mouvement plus vaste, qui la dépasse et la traverse, de questionnement des liens de solidarités, des modalités de modernisation des institutions démocratiques, des rapports économiques, qui traduit la recherche d'un nouveau modèle de vivre ensemble dans un environnement mondialisé.

2.3.2.7. L'AGENDA LOCAL KÖPENICK-TREPTOW

L'agenda de Köpenick puis de Köpenick-Treptow (à la suite de la réforme administrative) était également présenté par ses promoteurs comme le lieu d'un processus d'apprentissage et d'acculturation à de nouveaux enjeux démocratiques. Dès 1993, les paroisses protestantes, les associations et ONG locales et la toute nouvelle mairie d'arrondissement considéraient que la mise en œuvre des préconisations du Sommet de la Terre supposait la création d'un dispositif délibératif et participatif « proche des gens », sur la base d'un triptyque d'arènes de discussion, le système des « trois piliers »⁵⁸. Chaque « pilier » constituait un lieu de réflexion en vue de la préparation d'un agenda global

A la suite de la décision de la municipalité de mettre officiellement en œuvre un agenda (13 octobre 1994), les administrations communales acceptaient de se faire accompagner à partir de janvier 1995 par le DIFU (Deutsches Institut für Urbanistik), qui proposait la création de groupes de travail thématiques afin, d'une part, de mettre à l'épreuve les conditions d'une réflexion transversale au sein des différents services et, d'autre part, de permettre l'élaboration d'une méthodologie pour associer les habitants aux processus de décision. Cette première période de travail, principalement animée par les services de l'environnement (qui devait bientôt accueillir les coordinateurs financés par le Sénat dans le cadre d'un bureau de coordination « groupe de projet Agenda 21 », devait déboucher en septembre 1996 sur la publication d'une première esquisse d'agenda soumis à discussion dans les forums (forum œcuménique et forum Environnement et développement).

Par ailleurs, la méthodologie proposée en vue de la réalisation d'un référentiel d'action était progressivement précisée jusqu'en 1998. Elle supposait de façon classique, l'élaboration d'un diagnostic local par champ thématique, suivi d'une phase de définition d'objectifs généraux à long terme, puis la détermination de mesures concrètes, s'y ajoutait cependant bientôt, l'évaluation des délais de mise en œuvre et de réalisation, mais aussi le repérage des principaux acteurs concernés par cette mise en œuvre et à différentes échelles, ainsi que les conditions de financement et le choix d'indicateurs permettant l'évaluation des progrès accomplis. Bientôt, onze thèmes étaient définis (cf. figure 18) qui serviraient d'armature à l'élaboration d'un référentiel d'action. Le groupe de coordination de la municipalité prenaient acte de la nécessité d'intégrer dans le texte de l'agenda, la notification des dissensions (voir les points de friction obligeant à de nécessaires médiations), tant sur les objectifs que sur les mesures à prendre. Par ailleurs à partir de 1997, le processus s'étirant en longueur, les administrations décidaient la mise en exergue d'un catalogue d'opérations « immédiates » à même de soutenir l'intérêt et la motivation des acteurs locaux. La responsabilité du groupe de projet était de ce fait importante pour l'ensemble du dispositif « à trois piliers », puisqu'il

⁵⁸ DÜNNHAUPT K, PAETZOLD B. (1998), Der Prozess zu einer Lokalen Agenda 21 für Berlin-Köpenick, Texte n° 41/98 et Texte n° 42/98, Umweltbundesamt (Office fédéral allemand de l'environnement)

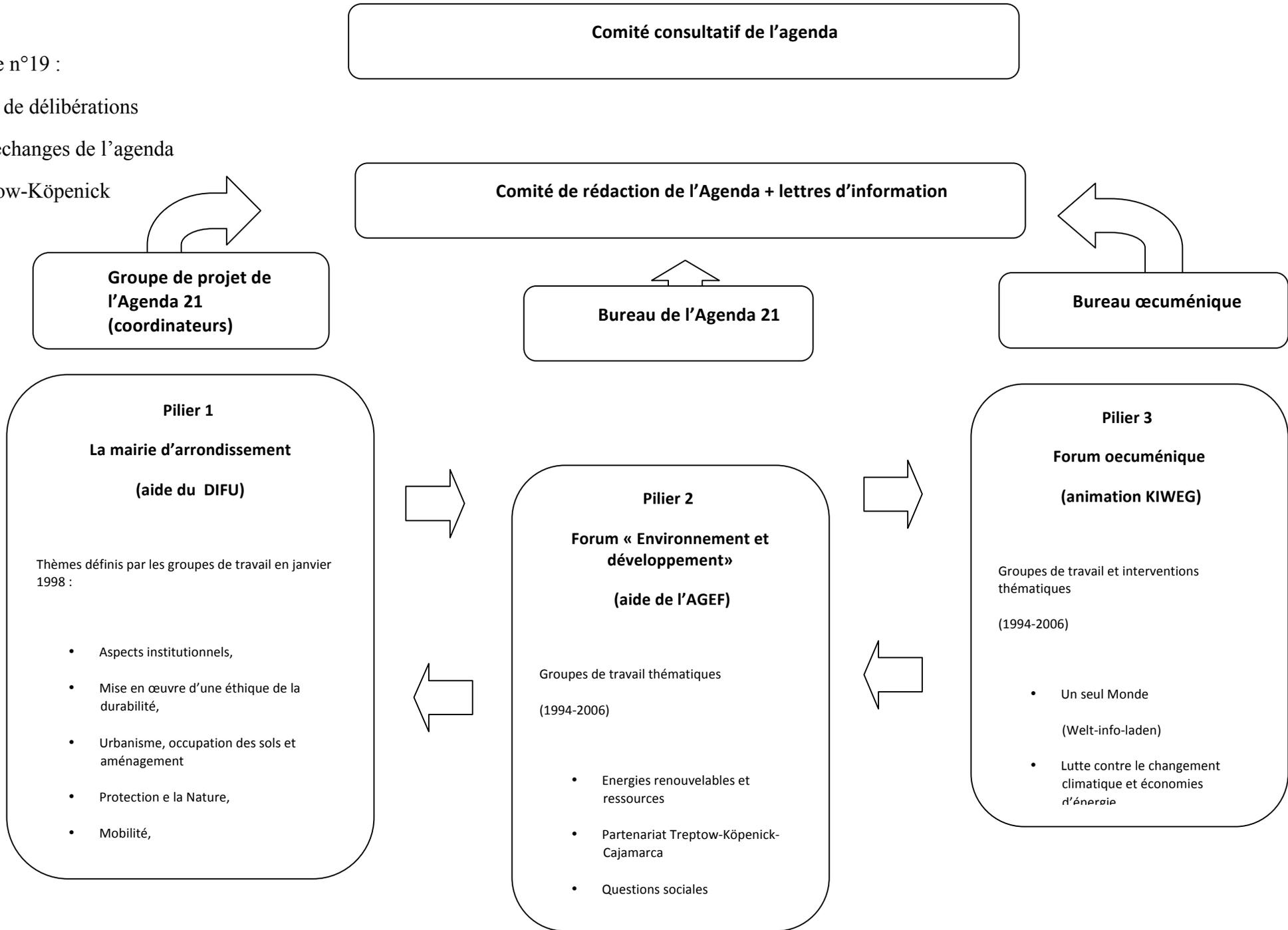
avait à charge la préparation du document de travail qui serait publié et mis en débat environ tous les deux ans.

Pendant que la municipalité et le DIFU œuvraient à impulser une dynamique interne, le second « pilier », le forum Environnement et Développement organisait ses propres groupes de réflexions thématiques dans une logique de valorisation d'initiatives locales (cf. figure n° 18). Au fur et à mesure de ses forums, ses manifestations ouvertes au public préparées en amont par un groupe de référents régulièrement élus, en lien avec les associations, les partis politiques locaux, les syndicats, ainsi que les diverses initiatives et groupes de pression locaux participants.

Enfin, le forum œcuménique porté par l'église évangélique et le KIWEG, avait été fortement influencé dans son activité et ses axes thématiques par plusieurs prises de positions officielles des Eglises. En 1990, les Eglises de Berlin et du Brandebourg avaient appelé à « d'énergiques économies d'énergie », la Conférence œcuménique des Eglises allemandes de Dresde, en novembre 1994, encourageait le soutien « de toutes les initiatives et processus qui obéissent aux principes d'un développement durable », notamment les agendas 21. Déjà, le Conseil œcuménique mondial des Eglises, s'inquiétait en février 1994, de l'accélération du changement climatique, mais y voyait également l'opportunité d'une « fortification de la foi »⁵⁹. La réunion œcuménique des Eglises d'Europe créait de ce fait un projet spécifique « Environnement et développement » de peur de voir disparaître les préconisations de Rio des agendas politiques. Dans le même temps au sein de l'Eglise catholique allemande était publiée une expertise intitulée « économie mondiale et éthique sociale », qui appelait à une prise en compte des questions d'équité sociale et de protection de l'environnement.

⁵⁹ DÜNNHAUPT K, PAETZOLD B. (1998), Der Prozess zu einer Lokalen Agenda 21 für Berlin-Köpenick, Texte n° 41/98 et Texte n° 42/98, Umweltbundesamt (Office fédéral allemand de l'environnement, p. 86

Figure n°19 :
Lieux de délibérations
et d'échanges de l'agenda
Treptow-Köpenick



Le lien entre ces différentes structures était assuré par des participations croisées aux diverses manifestations organisées, mais également par deux structures d'échanges, chargées, l'une, de garantir et d'organiser les débats autour de l'agenda (le « comité consultatif » ou « Konsultationkreis », l'autre d'entretenir la remise sur le métier régulière de l'agenda par de nouvelles exigences, de nouvelles informations sur les expériences en cours ou de nouvelles initiatives.

Depuis 1996, plusieurs versions des agendas se sont ainsi succédées, comprenant une réactualisation des objectifs poursuivis, notamment en raison de la fusion administrative entre Köpenick et Treptow, des soubresauts du contexte économique et politique berlinois ou simplement de l'évolution des initiatives locales. Les plus importants est sans doute celui de 2002, qui pour le dixième anniversaire de Rio présente une version aboutie prenant acte pour la première fois de la situation des deux arrondissements, fusionnés lors de la réforme administrative de 2000. Il sera par la suite (2004 et 2006) peu modifié sur le fond.

Chaque agenda se structure en fonction des onze entrées définies en janvier 1998 avec l'aide du DIFU. Les documents commencent donc par un état des lieux du fonctionnement du dispositif, mais aussi par une actualisation des informations sur l'évolution de la démocratie locale, se faisant également l'écho des priorités définies par l'actualité politique. En 2002, par exemple, dans un contexte de recrudescence des agressions xénophobes, l'arrondissement met en œuvre un projet de soutien aux initiatives de jeunes contre la violence d'extrême droite et le racisme. Il se fait également le relais des orientations du Land en mettant en œuvre des actions pour l'éducation à l'environnement dans les écoles et les jardins d'enfants. Dans le même temps, la municipalité d'arrondissement crée un « conseil de sécurité » pour assurer une action préventive contre la criminalité, également avec l'aide des Eglises, des grands opérateurs paritaires de l'action sociale, médico-sociale et sanitaire, qui pour partie leurs sont intimement liées (Caritas, Diakonie, AWO, Solidarité populaire, etc) et de la police. En 2004, l'action s'est déplacée vers la valorisation du multiculturalisme. Si les actions de lutte contre le racisme continuent, on organise une fête du Têt afin de valoriser une communauté d'immigrés vietnamiens en grande difficultés. C'est cependant et surtout, la question de participation et de ses formes, notamment la réactivation du droit d'interpellation et de référendum local, en débat au Parlement à la suite de la remise de l'agenda produit par l'agenda-forum, qui investit le nouveau document. Il est donc question de mettre à disposition des habitants une information régulière sur l'ensemble de leurs droits à participer et sur l'évolution des procédures le leur permettant. En 2006, Köpenick-Treptow prend acte de la mise en œuvre d'un budget participatif.

Chaque entrée thématique fait donc l'objet d'un nouvel état des lieux local, d'un rappel des grands objectifs poursuivis, une présentation détaillées et des mesures associées, en cours ou planifiées, ainsi qu'une exposition des positions critiques exprimées lors des forums ou hors forum par des groupes de pressions. Nous pouvons prendre l'exemple du thème de la mobilité. En ce domaine, les objectifs généraux poursuivis sont la réduction du trafic de voitures et les transferts modaux, une meilleure sécurité routière et une protection du cadre de vie, menacée par de grands équipements, notamment l'agrandissement de l'aéroport international de Schönefeld. Les agendas de 2004 et 2006 rendent compte de l'état du trafic et

de sa répartition modale, de l'évolution des réseaux, puis proposent des modifications. Ils désignent au passage les institutions en charge des décisions. Par exemple, le Senat, Les chemin de fer allemands (Bahn AG) et les sociétés gestionnaires du réseau de bus et de tramway (BVG) sont responsables de l'organisation du système de transport collectif. C'est auprès d'elles que doivent s'organiser des actions de concertation et de lobbying, éventuellement relayées par la municipalité au sein du conseil des arrondissements et par les élus, via les parlementaires de leurs partis. Par ailleurs, la baisse du trafic de camions relève de la mise en œuvre, par le Senat, d'une organisation logistique plus performante et contraignante, mais c'est à l'arrondissement de définir des limitations spatiales ou horaires du trafic sur son territoire. L'extension de l'aéroport de Schönefeld, situé en limite de Köpenick, reste une pomme de discorde entre le Senat et l'arrondissement. Si de ce fait, la municipalité exprime une position très ferme d'opposition au projet en se saisissant d'arguments écologiques (défense des paysages, des nappes phréatiques, des biotopes et de la santé humaine), elle donne, dans le cadre de l'agenda, un droit de réponse aux acteurs économiques locaux organisés en association et à la société chargée de la gestion et de reconstruction de l'aéroport afin de défendre leur point de vue.

Ecole de la vie civique et de l'auto-organisation, l'agenda se fait le lieu de l'expression des comportements NIMBY, mais il les régule également, dès lors que l'intérêt de l'arrondissement s'affirme comme étant plus que la somme des intérêts particuliers des localités qui le composent. Par exemple, l'Agenda met les habitants et associations devant leurs contradictions face à une demande de désenclavement exigeant la réalisation de nouvelles voies rapides et une demande de préservation de la nature et de l'environnement paysager, aboutissant à leur rejet. L'échelle de l'arrondissement est donc déjà celle de la négociation.

Une dernière dimension récurrente des agendas est la mise en exergue de micro-projets innovants. A Köpenick,-Treptow la thématique des transports se clôturait sur la mise en œuvre d'une station d'alimentation en énergie solaire pour des bateaux électriques sur le lac du Müggelsee, initialement destinée aux loisirs. L'agenda imagine la mise en œuvre sur les lacs et rivières qui traversent l'arrondissement d'une flottille solaire pour de nouveaux transports collectifs. Cette valorisation de l'innovation « durable » est sans doute un des créneaux les plus rapidement compris et saisi par l'arrondissement. En effet, en s'affirmant dès le milieu des années 90 comme « arrondissement solaire », Köpenick favorise l'installation sur le site industriel de Adlershof d'un petit cluster autour des technologies renouvelables. Ce centre pour l'environnement la construction et le solaire (Köpenicker Umwelt-, Bau- und Solarzentrums ou KUBUSZ.) comprend une pépinière d'entreprise et se spécialise dans la recherche –développement dans le domaine de la construction écologique, l'intégration et l'amélioration des équipements photovoltaïques. Il s'accompagnait de la création d'un centre d'information et de conseil autour des équipements solaires (IBASOLAR). En outre, cette mobilisation autour des énergies renouvelables concerne également les équipements publics de l'arrondissement par le biais du programme « fifty/fifty » mise en œuvre par le Senat, mais également les églises : le forum œcuménique relayait l'idée d'une analyse systématique du bilan énergétique des bâtiments religieux et la mise à disposition de leurs toits pour l'installation d'équipements solaires (thermie solaire et photo-voltaïque).

2.3.3. LA PETITE FABRIQUE DES AGENDAS : DES MACHINES ET DES HOMMES

2.3.3.1. LA PETITE FABRIQUE DES ESPACES DIALOGIQUES

Il peut apparaître surprenant de voir consacrer un temps fort précieux, dans le cadre des agendas de Berlin ou de Treptow-Köpenick, à la fabrique des « petites machines démocratiques » et des procédures participatives. A Berlin cependant, la question d'une refondation du contrat démocratique se pose de façon prioritaire. Exigence qui traverse certes la société allemande d'après-guerre ou la « rééducation » post-totalitaire est passée par l'instauration de la « *Politische Bildung* ». Cette « éducation politique » est à comprendre d'abord comme une information civique qui viserait la familiarisation avec les institutions nationales et internationales et les valeurs sous-tendant le fédéralisme et la connaissance de l'actualité mondiale ; mais elle a surtout pour vocation essentielle la formation d'une « conscience démocratique »⁶⁰. L'Unification a réactivé cette exigence, et les leaders berlinois de la Révolution de Velours ont ainsi saisi les potentialités offertes par la démocratie allemande.

Cette valorisation de la conscience démocratique s'accompagne également d'une réaffirmation du « local » (et notamment de la commune) comme espace privilégié de la démocratie directe. Hellmut Wollmann (Wollmann, 1999)⁶¹ rappelle en effet que le droit constitutionnel allemand garantit le droit d'auto-administration des communes (*kommunale Selbstverwaltung*) depuis la République de Weimar, et que la constitution fédérale de 1949 fait explicitement de cette échelle le lieu possible de l'articulation entre démocratie représentative (*Volkvertretung*) et démocratie directe (*Volkversammlung*). Ainsi « *le conseil élu est obligé de traiter expressément toutes les objections et propositions présentées par les citoyens* » (Wollmann, 1999, p. 107). On ne s'étonne guère dès lors de la reformulation de cette exigence dans le cadre de la commission ad hoc du Parlement « unifiée » de Berlin.

⁶⁰ Comme en atteste la création en 1952 de Centrale fédérale pour l'éducation politique ou « Bundeszentrale für politische Bildung », dont la mission est alors « la formation à la démocratie ». Elle se présente alors ainsi : « *La tâche majeure du centre fédéral pour l'éducation politique (Bundeszentrale für politische Bildung/bpb) consiste à sensibiliser l'opinion publique à l'importance de la démocratie et de la participation politique. A cet effet, il propose des publications, séminaires, manifestations, voyages d'études, expositions, concours, stages de perfectionnement pour journalistes, films de cinéma et produits en ligne consacrés à des sujets historiques et d'actualité. Les nombreuses possibilités d'éducation politiques offertes par le centre ont pour objectif de préparer et d'encourager les citoyens à examiner d'une façon critique des questions politiques et sociétales et à participer activement à la vie politique. Des expériences faites avec des régimes dictatoriaux de l'histoire allemande émane la responsabilité particulière de la République fédérale d'Allemagne de consolider dans les esprits de ses citoyens des valeurs comme la démocratie, le pluralisme et la tolérance.* (<http://www.bpb.de>)

⁶¹ Wollmann, H (1999) « Le système local en Allemagne : vers un nouveau modèle de démocratie locale ? », in Collectif, *La démocratie locale, représentation, participation et espace public*, Presses universitaires de France.

En 1992, alors que s'ouvre le Sommet de la terre, le Bundesrat et le Bundestag allemands préparent les amendements à la constitution fédérale résultant de l'Unification. C'est de justesse que la majorité CDU/CSU parvient à rejeter l'introduction du référendum local dans la constitution, alors même que cette procédure avait été intégrée dans la nouvelle constitution de l'Allemagne de l'Est en 1990. Toutes les chartes municipales adoptées par les Parlements des nouveaux Länder entre 1990 et 1993 intègrent de ce fait cette innovation. En outre, le Brandebourg rend l'instauration d'une assemblée directe (Volkversammlung) obligatoire pour les villages de moins de 100 habitants. Nous saisissons mieux dès lors, l'importance du débat qui se cristallise au travers de l'Agenda 21 berlinois autour de ces questions. On peut également remettre en perspective la construction des « petits espaces dialogiques » de l'arrondissement de Köpenick : la question de la démocratie directe est une cause publique prioritaire en Allemagne unifiée en ce nouveau tournant du siècle.

La construction des petites machines à dialoguer a cependant son ingénierie. Nous avons vu précédemment comment, en matière de dispositifs dialogiques, les experts affirmaient leur rôle. L'action du DIFU auprès de la mairie de Köpenick s'inscrit également dans une logique de transfert de connaissances est-ouest visant à l'acculturation des nouvelles équipes en matière de gestion et pratiques municipales. C'est ce qui justifie ici le champ de compétences du DIFU, qui depuis les années 80 mène des recherches autour des thématiques de l'écologie urbaine.

Rappelons qu'entre 1995-1997, le DIFU avait également été chargé par le *Städtetag* de mener une enquête sur la diffusion des procédures d'agendas 21 dans les villes allemandes et d'ouvrir un forum sur les mesures mises en œuvre par les communes en faveur de l'écologie urbaine (1995-1999)⁶². L'expérimentation de Köpenick apparaissait dès lors comme une opportunité d'étendre ce type de dispositifs aux territoires de l'Est et d'en faire un vecteur de transmission de valeurs, de savoir-faire et de normes : l'inscription dans un réseau de villes expérimentant des agendas, pouvait en effet favoriser les échanges d'expériences. Pour le DIFU, les agendas 21 pouvaient non seulement contribuer à une reconstruction du référent municipal et de la démocratie locale, et aussi faire émerger de nouvelles compétences politiques locales. Le rôle de l'AGEF se focalisait plutôt sur un rôle de médiation et d'animation dans les processus d'auto-organisation des initiatives articulées autour des églises et des associations. Ce rôle lui incombait en raison de sa maîtrise des procédures de planification participative par objectifs (ZOPP) ainsi que de sa pratique d'assistance à l'auto-organisation d'initiatives ou d'associations auprès de communautés étrangères en Allemagne.

A l'échelle du Grand Berlin, plusieurs acteurs ont joué un rôle important dans l'organisation concrète de la « petite fabrique ». Le DIFU, bien sûr, qui est à nouveau mobilisé à partir de 2000 pour aider à la mise en œuvre du forum de l'Agenda. Mais aussi la Grüne Liga,

⁶² <http://www.difu.de/stadtoekologie/>

l'Agenda-Agentur ou le Blau Büro. Ces deux dernières structures ont en effet un profil particulier. Ce sont des bureaux d'études dont le champ de compétences oscille entre celui d'une agence de communication et d'un groupe d'expertise en management de projets et médiation sociale (notamment spécialisés sur les questions de dispositifs participatifs), plus particulièrement orientés vers la conduite de projets d'aménagement et d'urbanisme. Créées à la fin des années 90 en lien avec les activités du réseau Blue 21, puis Berlin 21, elles participent de façon précoce aux activités mises en œuvre par la Grüne Liga et au processus de l'agenda, qui progressivement leur assurent l'essentiel de leurs revenus.

2.3.3.1.1. La participation d'Agenda-Agentur

Lars Vogelsang, l'un des deux membres de l'équipe de l'Agenda-Agentur, a ainsi contribué à l'élaboration du document « Berlin 21 » ; il a été associé à l'animation des « cercles publics de travail » mis en œuvre par la Grüne Liga, et a participé au Tables Rondes Berlin-Brandebourg en temps que représentant du réseau Berlin 21. Il fut aussi, dès 1998, partie prenante, en temps qu'assistant scientifique et modérateur, du travail de la commission d'enquête *ad hoc*. L'agence devait par la suite construire et animer le site web du forum de l'agenda (2000-2004), et, à partir de la création de Berlin 21 en 2004, du nouveau site de l'association. Lars Vogelsang a pris en charge la communication web du réseau des budgets participatifs berlinois ainsi que d'une plateforme internet générale d'information sur les expériences locales de dispositifs participatifs en faveur du développement durable à partir de 2003 (ZukunftCafé.de). Il s'est de même occupé du site des « jardins interculturels » berlinois » (novembre 2006). C'est également l'Agenda-Agentur qui s'est chargée de la conception d'une version grand public de l'agenda « toiletté » par le Parlement (fin 2006). Cette orientation vers la « communication de la durabilité » devint ainsi rapidement le cœur de son activité (sites, conceptions de brochures, manifestations ponctuelles, relations avec la presse). Enfin, alors même que les possibilités d'accès à de l'argent public local semblait se réduire, l'agence contribuait en 2003-2004 à la conception d'un « guide d'accès à des subventions dans le cadre des agendas 21 » qui faisait le point de façon systématique sur les bailleurs de fonds (Europe, fondations, sponsors) et ressources accessibles susceptibles de soutenir les initiatives locales ⁶³

⁶³ <http://www.agenda-agentur.de/>

2.3.3.1.2. La participation de Büro-Blau

Le bureau d'études Büro Blau articulait son champ de compétences autour de trois axes : les procédures coopératives et participatives, le développement durable urbain et régional, ainsi que la création d'indicateurs du développement durable. Il avait contribué activement à la modération des Tables Rondes Berlin-Brandebourg. Son directeur Frank Baumann avait également participé au titre d'expert à la réflexion sur la mobilité et le développement urbain durable de la capitale dans le cadre de la commission d'enquête *ad hoc* de 1997 à 1999. A partir de 2003, le bureau d'études contribuait d'ailleurs avec l'Agenda-Agentur à la conception d'un budget participatif pour l'arrondissement de Mitte. Frank Baumann s'est fait également promoteur à l'échelle régionale d'une nouvelle forme d'espace dialogique intitulée « open space », mis en œuvre dans le cadre des Tables Rondes pour démarrer la réflexion sur « l'avenir du travail ». (Baumann, 1999 ; Harrison, 1997) ⁶⁴

Le Büro Blau et l'Agenda-Agentur avaient surtout été chargés par le Sénat, au côté de la Grüne Liga, de la transformation organisationnelle des Tables rondes Berlin-Brandebourg en Forum de l'Agenda. Nous avons vu, cependant, comment la commission d'enquête *ad hoc* du parlement avait défini en 1999 les cadres de fonctionnement de cette grosse « machine ». Il s'agissait d'abord d'un lieu de rencontre entre groupes d'intérêts amenés à établir par le dialogue, et dans la mesure du possible, un consensus. Le Forum de l'Agenda s'inscrivait ce faisant dans la filiation de dispositifs précédents : le *Stadtforum* et les Tables rondes Berlin-Brandebourg, elles mêmes créées comme officines d'échanges entre porteurs de causes de l'Est et de l'Ouest.

Le reproche fait aux « tables rondes » (Schopenhaus, 2001), dans le cadre du rapport de la commission de 1999, avait été de ne pas parvenir à se faire l'écho de la mobilisation associative effective en restreignant le cercle de ses membres à 40 participants. Il en découlait un modèle fortement inspiré des *Stadtforum* mis en œuvre jadis par Volker Hassemer et qui devait être ajusté par une concertation entre les structures existantes (Tables rondes, cercles publics de travail etc...). Le 22 février 2000, une réunion des Tables Rondes arrêtait la structure du Forum de l'Agenda. Son organisation comprenait : une assemblée générale (le plenum), un conseil d'orientation (*Lenkungskreis*), des forums spécialisés, des groupes de travail et des groupes de projet, un bureau (*Geschäftsstelle*) prenant en charge l'information et l'animation.

Ainsi, au sein du Forum de l'Agenda, le système de « Bänken », « bancs » composés de 5 sièges de représentants de différents groupes d'intérêt autour d'un thème commun, est hérité

⁶⁴ Harrison O. (1997) „Open space technology- A user guide“, Berrett Koehler Publishers, Inc San Francisco; Baumann F. (1999), : Open space : Die Konferenz der Kaffeepausen“, Koordinationsbüro des Runden Tisches zur Nachhaltigen Entwicklung in Berlin und Brandenburg: Neue Arbeit für ein zukunftsfähiges Berlin/Brandenburg, Berlin

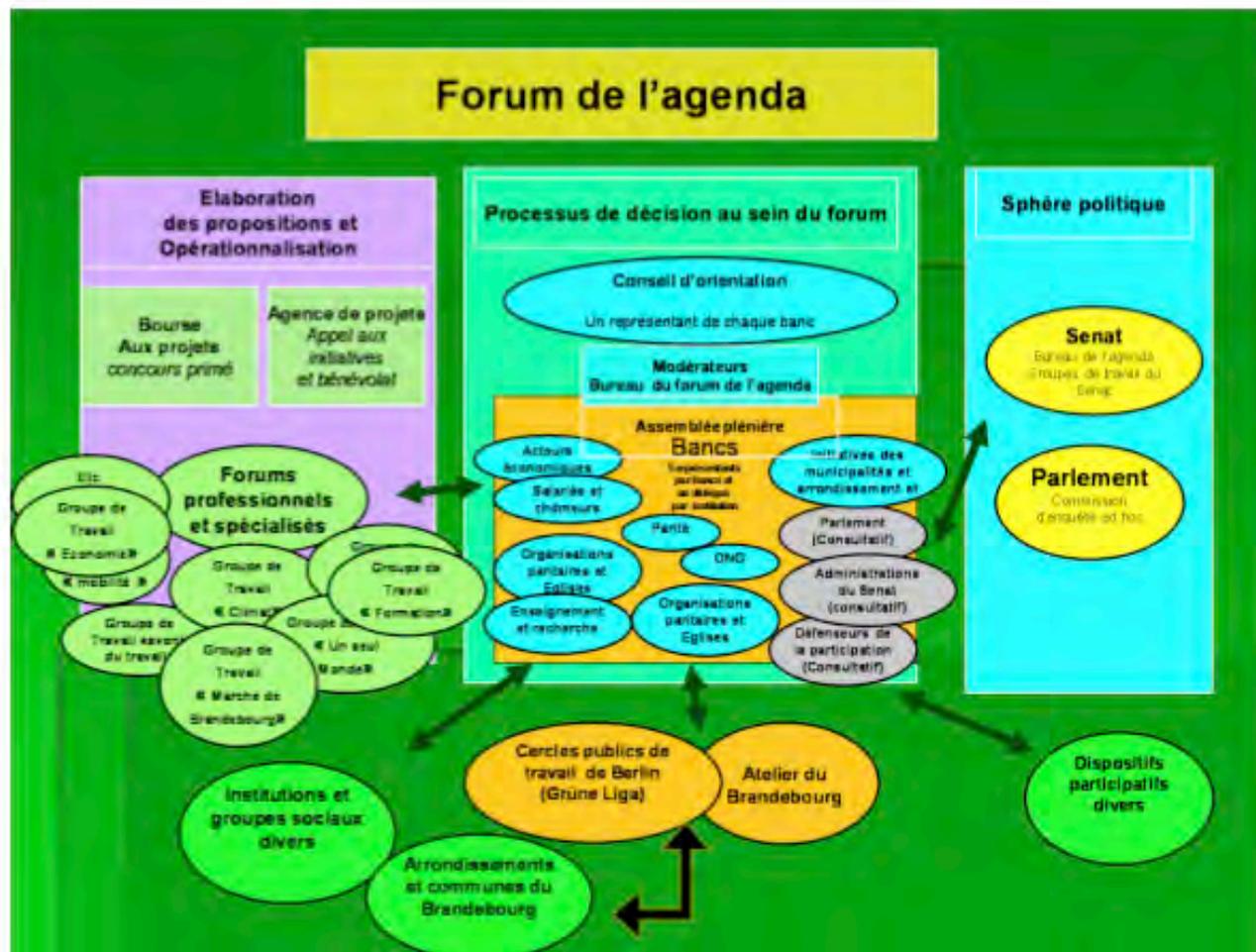
des *Stadtforum*. Il supposait la formation de groupes réunissant différentes personnalités identifiées en référence à des organisations. Le forum distinguait ses « domaines » principalement par des catégories d'acteurs : « acteurs économiques », « salariés et chômeurs », « organisations paritaires d'action sociale et Eglises », « ONG », « représentants de l'enseignement et de la recherche », « initiatives à l'échelle des municipalités et arrondissements », « défenseurs de la parité », auxquels s'ajoutaient un délégué par institution du monde politique à voix consultative) (« administration sénatoriale », « Parlement »), ainsi qu'un délégué des réseaux de dispositifs participatifs déjà à l'œuvre. En avril 2000, les Tables Rondes nommaient ainsi des « promoteurs de bancs » chargés de repérer les protagonistes pertinents. Selon Frank Baumann et Lars Vogelsang, la constitution des « Bänken » a été grevée par le positionnement hostile du Sénat à l'encontre de cette nouvelle structure⁶⁵. Par exemple, les « bancs » destinés aux représentants de l'Eglise et des organisations paritaires, avaient eu du mal à trouver leurs occupants et rapidement les acteurs du monde économique (notamment la Chambre de commerce et d'industrie), cessèrent de jouer le jeu.

En vertu de l'application des principes définis par les méthodes de planification participative par objectif (ZOPP), les champs thématiques d'action devaient être prédéfinis et validés progressivement par le Forum de l'Agenda et servir de matrice à la réflexion : mobilité, économie, cohésion sociale, avenir du travail (du salariat ?), changement climatique, formation, participation (en lien avec la réforme administrative), parité. La préparation des propositions prospectives et des indicateurs demandés au Forum de l'Agenda à partir de 2001 exigeait également un travail intensif des forums thématiques spécialisés.

Malte Schopenhaus a mené en 2001, dans le cadre du Centre de Sciences Sociales de Berlin (*Wissenschaftszentrum Berlin*) une enquête intéressante sur le fonctionnement du Forum de l'Agenda. Ses conclusions rejoignent les propos des différents acteurs partie-prenantes que nous avons interrogés. En effet, le Forum s'est rapidement avéré être une véritable « usine à gaz ». Tout d'abord, la constitution des « Bänken », ces cercles définis en fonction de l'appartenance de leurs membres à des « groupes d'intérêts », devait se faire dans la plus grande opacité. De surcroît, la capacité d'expertise de ces membres était sujette à caution. La valeur des contributions produites par ces groupes s'est avérée en effet très inégale. Ensuite, la plupart des acteurs prenant part aux activités avaient déjà participé aux Tables rondes. La nouvelle structure était donc peu à même d'enrichir les débats. Cet enfermement sur un cercle clos de participants favorisait au bout du compte la surreprésentation des « activistes de métier » au détriment des corps professionnels et des réseaux associatifs plus informels que l'on souhaitait impliquer. Dans le même temps, l'absence de moyens disponibles pour assurer la contribution des amateurs et l'investissement nécessaire au fonctionnement des groupes de travail apparaissaient incompatibles. (SCHOPENHAUS, 2001). Les difficultés de cette première phase de travail ont amené le Sénat et le Parlement à remettre au DIFU le rôle de modérateur et à transférer dans ses locaux le bureau de coordination du Forum de l'Agenda.

⁶⁵ Baumann F. et Vogelsang L., „Partizipation braucht Bänke un Banken – Vom Runden Tisch zum Agendaforum Berlin- Brandenburg“, *Runbrief Bürgerbeteiligung* 1/2001, pp. 19-23

Figure n° 20 : Organisation du Forum de l'Agenda



La difficulté du Forum de l'Agenda était sans doute, comme l'avait fort bien anticipé le Parlement, dès 1999, un manque de soutien politique de la part du Senat. Les ressources financières et logistiques, encore limitées (100 000 Euros par an), permettaient néanmoins à la structure de trouver sa place dans l'espace public grâce à une bonne communication et à la mise en œuvre de concours primés de projets associés à des expositions qui focalisaient l'attention loin des scènes de débats. Pourtant, la constitution du Forum en arène publique a échoué du fait de la démobilisation ou de la stratégie de la « chaise vide » de certains groupes d'intérêts berlinois, que rien ne contraignaient à se plier à l'exercice de la confrontation. En conséquence, la refondation d'une association Berlin 21, pour partie financée par le Senat, s'inscrit dans une démarche au long cours, où le travail de conviction auprès des organisations peut plus aisément être mené indépendamment des troubles de la vie des institutions politiques locales. Par ailleurs, l'échec relatif du Forum de l'Agenda ne doit pas nous masquer le « Know how » dont il a bénéficié.

2.3.3.2. DES MOTS ET DES MOTIFS

La complexité de l'agenda 21 berlinois, dont nous venons d'exposer le processus de construction rend difficile un travail global d'analyse des registres de légitimation mobilisés du fait de la multiplicité et de la sédimentation des arènes qui le composent. Nous avons pu, quand les référents nous étaient accessibles et dans le cadre limité de cette étude, montrer les filiations d'« inspiration » dans les divers champs thématiques abordés, mais il nous était impossible de travailler à l'échelle du Grand-Berlin sur des logiques globales de constitution des accords. Nous avons d'ailleurs insisté sur le fait que l'agenda 21 n'est pas le lieu de la négociation de ces accords, mais plutôt l'opportunité de leur formulation puis de leur formalisation dans un référentiel d'action global.

L'analyse du dispositif d'agenda 21 de l'arrondissement de Treptow-Köpenick, en revanche, si elle ne peut s'appuyer, sur une véritable observation ethnographique, permet de discerner des constructions discursives différentes. Sans assimiler le dispositif à de la « micro-mobilisation collective », l'espace dialogique de l'agenda local bénéficie de son échelle et de son « écologie » plus modestes (Cefaï, 2007 ; Cefaï et Trom, 2001). Il y est plus facile d'écouter et d'entendre la parole des principaux animateurs car ses procédures valorisent la distinction des cadres référentiels par « piliers ». Elles font en outre de leurs leaders, au sein d'un Conseil consultatif à neuf têtes, des négociateurs de l'accord, à l'amont du travail par entrées thématiques, induit par la planification participative par objectif.

La structure de l'agenda de Köpenick-Treptow articulée autour de ses trois « piliers », nous renvoie néanmoins à trois modalités traditionnelles de légitimité politique dans la société fédérale allemande : les institutions représentatives et administratives (la municipalité), la « société civile » organisée autour de ses associations et groupes d'intérêts et les Eglises.

Dans ce contexte post-unification, l'agenda 21 est ainsi le lieu d'un triple mouvement de fondation :

Structuration et adaptation au contexte fédéral, d'un monde associatif déjà très actif et qui trouvait là une nouvelle possibilité d'épanouissement et de lobbying ;

Acculturation des équipes municipales – techniciens et élus – à un nouveau contexte politique (au sens de policy et politics) ;

Affirmation du rôle de l'Eglise protestante locale, qui bénéficiait de son affiliation nouvelle à la puissante institution que l'Eglise évangélique constitue en République fédérale, et dont l'investissement séculier tirait partie de sa forte implication dans la Révolution de Velours. De cette filiation résulte d'ailleurs la fidélité affirmée à une perspective œcuménique

Ces trois enjeux, associés à trois catégories d'acteurs, sont également à inscrire dans une logique de « filières » articulant plusieurs échelles. Ces filières permettent l'accès à des ressources logistiques, financières, médiatiques et symboliques, mais elles sont aussi le lieu d'échanges d'informations et de constructions de compétences. Nous avons ainsi mis en évidence l'existence d'une « filière ecclésiale » (pilier 3) et d'une filière des institutions politiques (pilier 1) via les articulations scalaires des conseils élus, des administrations et des fractions. Le pilier 2, associatif, est plus complexe ; on peut par exemple y repérer l'inscription de certaines associations au sein de filières particulières comme la Grüne Liga locale qui s'adosse à la puissante fédération régionale. Ces filières constituent déjà des lieux d'élaboration, de définition et d'ajustement de « cadres », c'est-à-dire un ensemble de schèmes d'argumentation qui ont leur logique propre de montée en généralité. Elles constituent des mondes « d'inspiration » différents qui se rencontrent au cœur du dispositif de l'agenda.

Dés lors on peut modestement appréhender les forums des agendas et le conseil consultatif comme des lieux et moments d'« épreuves de grandeur » (Boltanski et Thévenot, 1991) où prime l'exercice d'argumentation et de conviction. Or la capacité à monter en généralité « ensemble » exige une acculturation aux mondes d'inspiration des autres. L'enjeu est de parvenir à construire un consensus, mais aussi à œuvrer à un syncrétisme relatif en trouvant les mots de l'accord. Ce qui constitue cependant un cadre et une grammaire partagée est l'expérience commune de la société est-allemande (et un fort sentiment d'identité d'Ossis) ainsi que l'aspiration à la démocratie directe, ainsi que la forte adhésion à ce moment historique constitué par la Révolution de Velours.

Nous pouvons ainsi distinguer le « vocabulaire des motifs » de Klaus Waslawick, animateur-vedette du forum œcuménique et celui de Helmut Stern, responsable de la coordination de l'agenda jusqu'en 2005 au sein de la Mairie d'arrondissement.

Pour le premier, la mise en œuvre de l'agenda est associée à une mission d'évangélisation. Ses multiples « épreuves » de l'agenda sont le lieu de réaffirmation explicite et implicite (séculière) d'un message de foi. Or, plus précisément, la lecture « évangélique » de l'agenda

de Rio par le biais du tryptique « Justice » (Gerechtigkeit), « Paix » (Frieden) et « Respect/conservation de la Création divine » (Bewahrung der Schöpfung) fait directement écho au programme d'actions soutenu par le Conseil œcuménique des Eglises⁶⁶. Dès 1988, en Allemagne, les rencontres œcuméniques de Dresde pour la justice, la paix et la sauvegarde de la Création favorisaient l'émergence de positionnements communs entre Eglises protestante et catholique qui allaient accompagner la Révolution de velours. Les objectifs réaffirmés en 1990 par le congrès du Conseil œcuménique mondial devaient trouver leur écho lors des travaux de la conférence de Rio de Janeiro en 1992. En effet l'argumentation théologique soutenue par le COE allie le principe d'alliance « œcuménique » des Eglises à la défense de l'« oïkoumène » ou « Ensemble de la terre habitée », comme élément essentiel de la Création.

Ainsi « l'œcuménisme » du forum, intègre des référentiels construits dans le cadre du mouvement œcuménique allemand. Il s'agit, au sein de l'église évangélique allemande (et particulièrement est-allemande) d'un mouvement important, qui vise l'union de la communauté des chrétiens, dans l'action séculière, au service de l'affirmation de ses valeurs et « afin que le monde croie »⁶⁷.

Le forum œcuménique, (puis l'agenda) est, pour Klaus Waslawik, le lieu d'un « retour aux Ecritures ». De ce fait, son mode de fonctionnement dialogique s'impose, au même titre que celui qui préside à la réunion des croyants autour de la lecture des évangiles. D'autres référents fondamentaux mobilisés d'ailleurs au-delà du forum œcuménique trouvent foncièrement leurs sources d'inspiration dans cette tradition évangélique. Il s'agit par exemple du « devoir de s'aider soit même » que recouvre la notion de « Selbsthilfe » analysée par Max Weber dans « l'Ethique protestante et l'esprit du capitalisme » et qui aboutit à définir

⁶⁶ Le Conseil œcuménique des Eglises a été créé en 1948, mais

« Depuis sa création, le COE encourage les Églises à participer aux luttes pour la justice, la paix et la création et soutient leurs efforts. On peut citer par exemple l'aide apportée par les Églises à la lutte contre l'apartheid en Afrique du Sud, par l'entremise du [Programme de lutte contre le racisme](#). Les efforts pour mettre fin à deux décennies de guerre civile au Soudan, les tentatives de réunification de la Corée ou la défense des droits de l'homme en Amérique latine sous les dictatures militaires brutales constituent d'autres exemples de ces activités. »

⁶⁷ Selon le Conseil œcuménique des Eglises : « Le but premier de la communauté fraternelle d'Eglises que forme le Conseil œcuménique des Eglises est d'offrir un espace où celles-ci puissent s'appeler mutuellement à l'unité visible en une seule foi et en une seule communauté eucharistique, exprimée dans le culte et dans la vie commune en Christ, à travers le témoignage et le service au monde, et de progresser vers cette unité afin que le monde croie. » Ou encore, « Le mouvement œcuménique encourage la collaboration et le partage, le témoignage et l'action communs des Églises. Il s'efforce de renouveler l'Église grâce à des activités et des réseaux rassemblant les ecclésiastiques et les laïcs, en particulier les femmes et les jeunes. Il recherche l'unité, non pas comme une fin en soi, mais pour porter un témoignage crédible, "afin que le monde croie", et pour contribuer à la guérison de toute la communauté humaine et à la sauvegarde de la création de Dieu tout entière. » <http://www.oikoumene.org/fr/>

l'action solidaire comme une « aide à s'aider soi-même » (Hilfe zur Selbsthilfe).⁶⁸ Le discours de Klaus Waslawick renvoie sans le moindre doute à une conception du bien commun qui valorise ce que Luc Boltansky et Laurent Thevenot associent à la « cité civique », mais il est indéniable également qu'effleure dans ses propos la « cité inspirée » (Boltansky et Thévenot, 1991 ; Nachi, 2007)

A l'inverse, Helmut Stern se positionne d'abord en référence à sa mission de coordinateur de l'agenda auprès du Maire, en tant qu' « Ossi » d'une arène politique est-ouest, et en fonction, bien sûr, de la coloration de la mandature (SPD-Est/PDS). Son vocabulaire comme ses motivations traduisent d'abord le principe de réalité qu'impose la conduite des affaires locales, notamment l'obligation de faire la démonstration d'une certaine efficacité en matière de développement économique. La fonction de « porte-parole » impose donc d'insister tout particulièrement sur la réalisation du pôle technopolitain de Adlershof (par le Maire d'alors, Klaus Ulbricht, SPD, ancien scientifique de l'Académie des science est-allemande). Sa situation d'Ossi l'amène cependant à exprimer la nécessité d'une refondation du contrat démocratique en Allemagne *via* la démocratie directe. Il insiste de ce fait particulièrement sur « l'aberration » du manque d'autonomie budgétaire des arrondissements et sur les frictions entre les mairies d'arrondissements de l'Est et le Sénat. Le dispositif de l'agenda est donc pour lui de façon claire un outil d'acculturation de ses administrés à une citoyenneté active (participative) et la mise en œuvre d'un « dépoussiérage » de la démocratie fédérale. Nous sommes avec lui au cœur d'une scène politique et politicienne à plusieurs niveaux de conseils élus (conseils d'arrondissements, Parlement et Parlement fédéral), articulée par des liens forts entre élus de l'Est, au sein des fractions et entre les fractions (lui-même étant au PDS), comme s'ils étaient unis dans une lutte pour la reconnaissance de leur caution démocratique. Il reste du reste dans sa manière de s'exprimer des « scories » du passé (par exemple la mobilisation du terme d'anti-impérialisme, à propos de la politique des Etats-Unis à l'échelle mondiale). Ici domine néanmoins la référence à la cité civile et à la cité industrielle.

Nous avons dès lors deux discours de justification qui fondent chacun des protagonistes à assumer les orientations et les formes de l'Agenda 21 local, et des éléments de grammaire commune qui servent de fondement à l'accord. Plus généralement, cette distinction assumée de registres, de « filières », d'énoncé des causes...entre les trois piliers se retrouvent dans les symboles distincts qu'ils mobilisent : « l'arbre et le monde » (le forum Environnement et développement), l'écusson communal reconquis (l'arrondissement) et la colombe de l'Eglise libérant les peuples (le forum œcuménique) (figure n° 21). Nous avons essayé de synthétiser cette articulation des filières (figure n°22) et ces logiques particulières d'action et de positionnements discursifs (figure n°23). L'exercice s'avérait cependant plus difficile pour le

68 Voir Max Weber, L'éthique protestante et l'esprit du capitalisme, p 79 :

« Dans la pratique, cela signifie [111] que Dieu vient en aide à qui s'aide lui-même ; et aussi que le calviniste, comme on l'a dit parfois, « crée » lui-même son propre salut , Ou, Plus correctement, la certitude de celui-ci. Cela veut dire également que cette création ne saurait consister, comme dans le catholicisme, à engranger au fur et à mesure les bonnes oeuvres particulières, mais qu'elle doit être l'examen [Selbstkontrolle] systématique d'une conscience qui, à chaque instant se trouve placée devant l'alternative : élu ou damné? Nous en sommes arrivés ainsi à un point de nos recherches qui est des plus importants. »

forum associatif (ce qui explique le caractère tronqué du tableau), en raison de la diversité des acteurs qu'il réunit et de notre impossibilité de les rencontrer tous.

Figure n°21 : L'agenda Treptow-Köpenick à l'articulation de trois registres symboliques.



Figure n°22 : L'articulation des filières de l'agenda 21 de Treptow-Köpenick

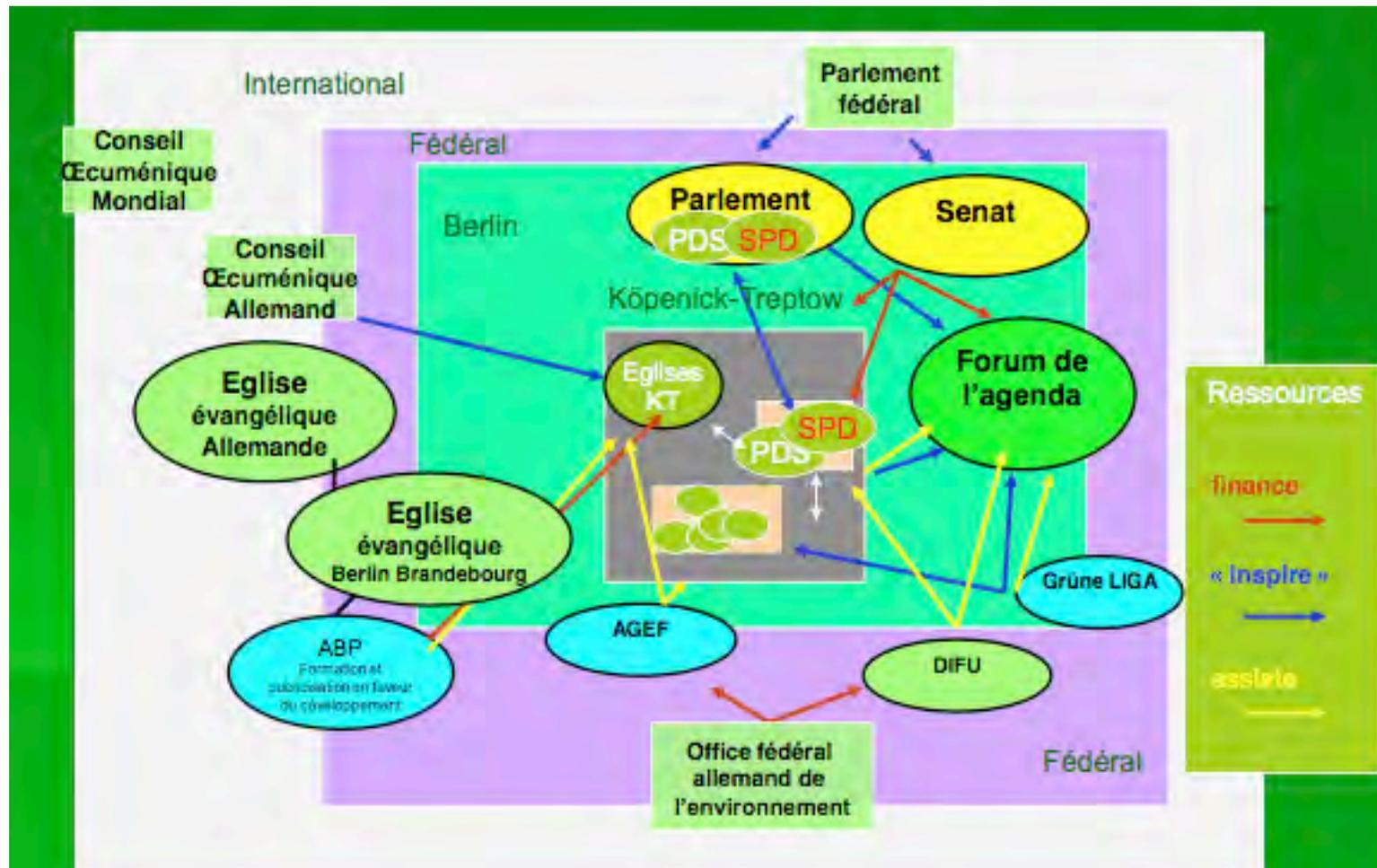


Figure n° 23 : L'agenda 21 de Treptow-Köpenick

Les piliers		Pilier 1	Pilier 2	Pilier 3
		Administration de l'arrondissement de Köpenick	Forum « Environnement et développement ».	forum œcuménique
L'action et ses motivations	Dimension stratégique explicitée	Affirmation d'une compétence communale et recherche d'une nouvelle marge d'autonomie vis-à-vis du Senat Légitimation politique nécessaire pour le PDS	Programmes d'action polyphonique, depuis l'initiative défensive NIMBY à la promotion de techniques écologiques (ex : énergies renouvelables)	Légitimation séculière dans un environnement laïque Consolidation d'une compétence et d'une légitimité de partenaire social Mission évangélique
	Les causes dominantes dans les argumentaires	Développement local Préservation de l'environnement et de la qualité du cadre de vie Education à la démocratie Assurer la paix civile Coopération décentralisée	Promotion des énergies renouvelables Défense négociée de la qualité de vie (régulation interne des NIMBY) Coopération décentralisée Etc...	Education à la démocratie Paix, lutte contre la violence Protection de la nature

	Portage d'actions concrètes assez représentatives	Education civique dans les écoles Conseil de sécurité Lutte contre l'aéroport Aménagement écologique (friches, espacesverts, etc) Eco-technopôle	SEL IBASOLAR Partenariat TK- Cajamarca ReUse Kunst_Stoffe	Jardins interculturels Eglises solaires Initiative et Magasin « Un seul Monde »
Les mots et les motifs	Grammaire commune	Reconstruction et renouveau de la démocratie locale, expérience de la Révolution de Velours « Bürgerbeteiligung » : participation Développement durable (dans toute sa plasticité) « penser global, agir local »		
	Les cités	« la cité civique » « La cité industrielle »		« La cité inspirée » « la cité civique »
	Sources et références	Rio Programme du PDS (Die Linke) Commissions d'enquêtes fédérales et régionales		RIO Décisions conciliaires pour l'Equité, la Paix et le respect de la Création,
	Vocabulaire des motifs	Anti-impérialisme Pragmatisme Multiculturalisme Solidarité Fraternité entre les peuples Equité sociale		« Aide toi le ciel t'aidera » Tolérance, respect de l'altérité Respect de la Création (donc de l'environnement)
	Destinataires	Les habitants et administrés		Les paroissiens, fidèles et brebis égarées

2.3.3.3. DES PASSEURS DE MURS

Les protagonistes que nous avons décrits en situation dans le cadre de l'Agenda Treptow-Köpenick sont des « passeurs de Murs », en ce qu'ils participent à la circulation des référents entre Est et Ouest de Berlin. Pourtant nous utilisons plus généralement cette métaphore pour désigner des protagonistes des agendas qui se situent à l'articulation de mondes séparés. C'est en effet cette capacité de circulation de personnes-ressources entre différentes arènes qui fondamentalement permet le fonctionnement des dispositifs dialogiques, à l'échelle de Berlin et à l'échelle de Köpenick.

Nous avons identifié trois figures de « passeurs. Le premier que nous avons déjà évoqué, est Klaus Waslawik, dont l'engagement s'inscrit dans une constante référence à la cité inspirée ; le second est le militant associatif Stefan Richter, dont l'activisme amène à être « partout où cela se passe ». Enfin, la dernière figure est celle de l'expert Holger Rogall, membre également influent et remuant de la SPD berlinoise.

2.3.3.3.1. Klaus Waslawik, missionnaire œcuménique de l'agenda 21

Klaus Waslawik est né en RDA. Ingénieur des Mines en RDA. Formé à l'Université de Freiberg dans les années 60, il a travaillé jusqu'en 1990 dans une entreprise de travaux publics de Berlin-Est. Son activité l'a progressivement conduit à la recherche développement, et en 1990, au moment du « Tournant » il a l'opportunité d'entrer au Ministère de l'Industrie lourde, pour travailler sur le développement de stratégies plus respectueuses de l'environnemental. Ceci le conduit en 1990 au Ministère de l'environnement du nouveau gouvernement démocratiquement élu de l'Allemagne de l'Est. Après l'Unification en 1991, il entre au Ministère fédéral de l'environnement. Il s'occupait alors de problèmes cruciaux, tels que la pollution industrielle du sol en RDA ou le recyclage des déchets de l'industrie. Il doit bientôt rejoindre, au sein de ce Ministère, le département chargé des relations avec la société civile et le monde associatif.

Protestant et très croyant, il a été dès ses études objecteur de conscience et son refus de faire son service militaire l'avait conduit à effectuer un service civil de plusieurs années auprès de l'académie évangélique Berlin-Brandebourg. Très impliqué dans l'activité de l'Eglise évangélique, il a suivi à partir du début des années 60 le mouvement des grandes conférences internationales œcuméniques, d'Uppsala en 1968, de Nairobi en 1975 et de Vancouver en 1983, où l'Eglise Est-allemande avait tenter de faire avancer la cause de la paix dans le monde et du désarmement. A partir de 1987, le processus conciliaire devait cependant s'accélérer ainsi que le rapprochement est-ouest (conférence de Budapest en 1989). Selon Klaus Waslawik, qui participe à la conférence œcuménique allemande de 1987, les convergences de

vues entre les mouvements œcuméniques allemands de l'Est et de l'Ouest auraient contribué à leur manière à favoriser l'Unification. Dès Vancouver en 1983, et plus encore en 1990, à Séoul, les points d'accords entre les Eglises mondiales impliquées étaient à l'articulation de trois exigences devant guider leur action séculière : « la justice, la paix et le respect de la Création ». En 1997, la conférence œcuménique européenne des Eglises encourage du reste, l'implication des Eglises dans les agendas 21 locaux. Selon Kaus Waslawick, ces trois exigences auraient considérablement influé sur les débats du Sommet de la Terre et sur la réalisation de l'agenda 21 de Rio. C'est ce qui selon lui rend légitime la constitution du processus conciliaire lui-même comme pilier autonome des agendas 21 locaux. En octobre 2007, il allait du reste présenter l'agenda de Treptow-Köpenick à la Conférence européenne œcuménique de Sibiu, en Roumanie et son exposé s'intitulait « *la concrétisation du processus conciliaire pour la justice, la paix et le respect de la création, dans le cadre du développement communal durable* ». ⁶⁹

« *Au début de ce processus il y a moi* » ⁷⁰. C'est en effet, en prenant son bâton de Pèlerin que Kaus Waslawick mobilise les paroisses et les associations d'inspiration évangélique pour créer en 1993 les premiers cercles de discussion autour du développement durable. Il bénéficie de ce fait de ses fonctions au ministère fédéral de l'Environnement, mais aussi d'une importante information sur les initiatives locales à l'échelle fédérale. Il bénéficie également d'excellents réseaux ainsi que du soutien de l'Eglise Evangélique Berlin-Brandebourg. Comme il le dit lui-même, « il venait du bas » pour entrer au Ministère fédéral et il sait la valeur de l'information qui circule « dans les deux sens ».

Il s'agit bien par le biais des agendas 21 de « changer le monde » et « de changer l'Eglise » (« *les Eglises sont foncièrement très réactionnaires* »), en vertu du principe de contamination interne : le changement local fera des émules. « *Si ça c'est faisable, d'autres choses sont possibles et il doit être possible de changer le système ! Nous savons fondamentalement que ce système n'est pas durable et qu'il faut le changer. Il ne peut tenir à terme. Comment faisons nous ? Nous savons que nous ne pouvons pas compter sur l'information, ça oublions le. Nous savons cependant, par notre expérience en RDA à partir de 1989, qu'il est possible à long terme de créer un mouvement qui progressivement provoquent le changement. Alors fabriquons-nous un système qui permette le basculement vers le changement.* ».

Missionnaire « subversif », au sens étymologique du terme, Klaus Waslawik est également pour Köpenick, puis Treptow-Köpenick, l'homme providentiel qui accède aux ressources et en donne les clefs. De ce fait, c'est avec une certaine distance critique à l'encontre des institutions qu'il contribue à l'existence de sa « petite fabrique » et à la constitution locale d'un know how en matière d'auto-organisation, (Office fédéral de l'Environnement et Eglise évangélique ») et qu'il poursuit son travail de saboteur convaincu de l'injustice libérale.

⁶⁹ http://www.agenda21-treptow-koepenick.de/pdf/konziliarer_Prozess.pdf

⁷⁰ Entretien, 2006

2.3.3.3.2. Stéphan Richter, responsable associatif omniprésent de la Grüne Liga

La Grüne Liga, ou « Réseau des mouvements écologiques », est « une enfant du Tournant », créée en novembre 1989. Elle est constituée au départ de membres très actifs d'associations et initiatives écologiques, fortement réprimés en RDA et qui avaient pour une bonne part trouvé refuge dans le giron (très laïc) de l'Eglise évangélique. La constitution du réseau de ses fondateurs fait partie intégrante de la dynamique de la « Révolution de velours ». Rapidement, le réseau se structure en cinq fédérations à l'échelle des cinq nouveaux Länder. Bien structurée, bien informée et forte d'un nombre d'adhérents et sympathisants important, La Grüne Liga a la force de mobilisation qui lui permet de devenir un interlocuteur incontournable, du Senat et du Parlement pour les questions d'environnement. Elle est alors présente dans un nombre important de conseils consultatifs.

Stephan Richter fait parti de cette mouvance de fondateurs. Responsable de la Grüne Liga de Prenzlauerberg, il devient également responsable de la fédération berlinoise. Il fait alors partie du bureau de la fédération à l'échelle fédérale.

« Je suis me suis engagé dans le mouvement « développement durable » depuis le début des années 90 (...) et à Berlin, j'ai pratiquement contribué à la construction de tout ce qui s'est fait, j'ai été au démarrage de toutes les instances qui ont existé. J'y ai même eu des postes de coordinateurs, de responsables : dans le cadre du forum de l'agenda (..) également de l'association Berlin 21. Mais je fais ça également à l'échelle fédérale et internationale, puisque je suis responsable du réseau « Lokale Agenda 21 Netzwerk Deutschland », un réseau de grandes villes (...). Cela a d'abord commencé à l'échelle de l'arrondissement, du Kiez, [Prenzlauerberg], puis par l'agenda de Berlin à partir de 1995, puis nous avons fondé le bureau de projets en 1997... »

Ces propos sont représentatifs de l'activisme de ce militant d'à peine quarante ans, mais plus généralement de l'implication décisive de la Grüne Liga dans le processus de l'agenda 21 berlinois à ses différentes échelles. En effet, à l'origine des « Cercles publics de travail pour le développement durable », la Grüne Liga est aussi partie prenante de la formation du réseau Berlin 21. Stephan Richter sera de l'attelage parlementaire de la commission d'enquête ad hoc, au titre d'assistant scientifique (Sachverständiger). En outre, il participe à la structuration des forums et au montage de leurs dispositifs de communication. Personnellement réputé pour sa diplomatie, respecté pour son sérieux et son sens de l'organisation (selon ce qui ressort des entretiens), il trouve aisément sa place dans la coordination des dispositifs dialogiques. Il est également partie-prenante de l'association Berlin 21.

2.3.3.3.3. Pr Dr. Holger Rogall, scientifique et homme politique

Le professeur Holger Rogall est économiste de l'environnement. Il a fait sa thèse en économie à la Freie Universität de Berlin où il est assistant de (1983 à 1987). Entre 1988 et 1995, il est chef de projet puis directeur de recherche et consultant à l'IZT (l'institut d'études prospectives et d'évaluation technologique), qui produira un certain nombre d'expertises pour le Parlement de Berlin. A partir de 1996, il est professeur d'économie de l'environnement à l'Ecole supérieure technique d'Economie de Berlin (Fachhochschule für Wirtschaft Berlin). Il publie de nombreux ouvrages sur l'économie durable⁷¹

Membre de la SPD, il est élu à la Chambre des Représentants entre 1991 et 1999, puis de nouveau à partir de 2004, pour l'arrondissement de Charlottenburg-Wilmersdorf. Rapporteur de la commission d'enquête *ad hoc* « Berlin durable », il est aussi le rapporteur de la fraction SPD lors de la seconde commission d'enquête. Avec Gernot Klemm (PDS), il œuvre au sein de la commission « Aménagement urbain et environnement » à la réalisation de l'Agenda qui fera l'objet en 2006 d'un vote de validation du Parlement.

Holger Rogall s'intéresse tout particulièrement à la politique énergétique berlinoise. Il se bat notamment pour le développement des énergies renouvelables. Il est à l'origine en janvier 2006 du programme « Sortir des Energies fossiles », qui vise à promouvoir l'efficacité énergétique et une réhabilitation conséquente en termes de bilan énergétique des bâtiments publics et des logements anciens. Notamment il essaye de convaincre le Parlement d'instaurer une obligation de réaliser dans tous les bâtiments neufs et en réhabilitation un chauffage mobilisant des techniques favorisant l'efficacité énergétique (énergies renouvelable, installations basse consommation, chauffage combiné, etc...). Les sphères où il est amené à intervenir - notamment le conseil de l'énergie (Energiebeirat) de Berlin où il est très craint...et influent -, l'ont amené à nouer des liens privilégiés avec la Grüne Liga. Il fait parti du bureau de l'association Berlin 21.

Sa circulation dans le cadre de l'agenda du Grand Berlin l'amène successivement et simultanément à endosser le costume de l'élu parlementaire et de l'expert. Son action de lobbying en faveur des énergies renouvelables concerne de ce fait sa propre fraction et l'amène à consolider les alliances avec les Verts et le PDS. C'est aussi un des promoteurs important du Forum de l'Agenda dont il assiste à la décomposition. Aux premières loges, il explique comment l'agenda de 2004 a bien failli terminer dans les oubliettes de l'histoire, car aucune fraction n'était disposée à le voter sans une refonte conséquente. C'est donc à la suite d'une négociation avec l'ex PDS (Die Linke) et d'intenses débats au sein de la fraction SPD, que Holger Rogall était parvenu à convaincre ses collègues de la nécessité d'un « toilettage »

⁷¹ Ökonomie der Nachhaltigkeit, Wiesbaden 2004; Akteure der nachhaltigen Entwicklung, München 2003; Neue Umweltökonomie-Ökologische Ökonomie, Opladen 2002; Bausteine einer zukunftsfähigen Umwelt- und Wirtschaftspolitik, Berlin 2000

de l'agenda. Ce toilettage avait du être validé par l'ensemble des 17 commissions parlementaires : « *Nous sommes allé voir ceux de la commission Economie qui nous ont dit : vous voulez faire la révolution ! Je suis resté des heures avec eux, jusqu'à ce qu'ils me disent, allez va, ça tu peux l'écrire* »...

2.3.4. CONCLUSION : LES AGENDA 21, UN SI PETIT MONDE POUR PENSER GLOBAL ?

Certes, l'Agenda 21 du Grand Berlin s'efface de la scène politique berlinoise en temps que dispositif dialogique potentiellement subversif ; pour autant, il demeure après la mue comme un document d'orientation général, qui comme bien d'autres documents de planification sont tributaires de la convergence entre la volonté politique portée par les institutions et les moyens dont elles disposent. Il sera de ce fait intéressant d'en observer les héritages et filiations dans quelques années. Par ailleurs, il n'est pas impossible que la sensibilisation aux enjeux du développement durable ne se poursuive par d'autres voies et que le mouvement impulsé de modification des cadres politiques trouve de nouveaux vecteurs, notamment par la multiplication des espaces dialogiques et des pratiques participatives que les agendas locaux n'ont favorisées que partiellement.

Il est vrai qu'à l'échelle de Treptow-Köpenick comme à l'échelle de Berlin, la question de la mobilisation des acteurs invités à se prononcer se pose. Loin d'être le lieu de construction d'un consensus populaire par la démocratie directe, que d'aucun avait rêvé, les structures de l'agenda tendent à rester des espaces dialogiques confinés. « *il faut régler, ce problème de communication avec le public, celui de son implication* » se plaint Klaus Waslawik, tout en gardant espoir car « *il faut bien dix ans pour forger les consciences* ». En attendant, les dispositifs se muent en chambre d'échos, laboratoires d'idées ou d'initiatives, d'une avant-garde qui se souhaite éclairée. La performativité de l'agenda repose dès lors sur les capacités de lobbying construite *ex ante* ou hors-champs, par ces groupes, institutions et organisations qui y participent.

De ce fait, les protagonistes de l'agenda qui accompagnent véritablement le processus sont peu nombreux : « *5, 6 parlementaires* » de la SPD, nous dit Holger Rogall désappointé, quelques communistes et Verts au Parlement, certains membres convaincus de l'administration, etc. La durée du processus et sa pérennisation, en tant qu'agenda 21, parfois sous d'autres formes (Berlin 21), dépend de leur volonté têtue, de leur capacité à forger un réseau solidaire, à se connaître et à s'entendre. C'est pourquoi nous constatons que, malgré le statut multimillionnaire de Berlin, les porteurs de ses agendas constituent un « petit monde » de passeurs et colporteurs à l'entrecroisée de mondes distincts, et dont les voix ont du mal à s'imposer.

2.4. PERSONNES INTERROGÉES

2.4.1. AGENDA DE BERLIN

Kurt Nelius, Ministère de l'urbanisme et de l'environnement, département de l'urbanisme, Sénat de Berlin (2004)

Bettina Cope, Ministère de l'économie, du travail et des femmes, département économie de l'environnement, Senat de Berlin (2004)

Thomas Preuss, DIFU (2004)

Lars Vogelsang, Agenda-Agentur (2006)

Holger Rogall, Professeur d'Economie de l'Environnement, Fraction SPD (2006)

Dolf Straub, Agenda-Büro (2004)

Heike Stock, Agenda-Burö (2006)

Stefan Richter, Grüne Liga (2006)

Gernot Klemm, Fraction PDS (puis Die Linke) (2006)

2.4.2. AGENDA DE KÖPENICK

Helmut Stern, Mairie d'arrondissement de Köpenick (2005 et 2006)

Klaus Waslawick (2005 et 2006)

Petra Israël, Agenda de Köpenick, Groupe de travail "Energie solaire" (2006)

2.4.3. AUTRE (ENERGIES RENOUVELABLES)

Reiner Kurz, Vattenfall

Hans Boström, Ministère de l'Aménagement et de l'environnement, département "protection du climat"

Wolfram Müller, Ministère de l'Aménagement et de l'environnement, département "Energies renouvelables »"

Jürgen Hübner Kosney, Solarverein

Uwe Hartmann, Deutsche Gesellschaft für Sonnenenergie.

2.5. BIBLIOGRAPHIE

ABGEORDNETENHAUS VON BERLIN, ENQUETEKOMMISSION „Zukunftsfähiges Berlin“ (1999a). *Zukunftsfähiges Berlin: Bericht der Enquetekommission „Zukunftsfähiges Berlin“*. 13. Wahlperiode. Berlin.

ABGEORDNETENHAUS VON BERLIN (Drs 13/2395). *Mitteilung - zur Kenntnisnahme – über Lokale Agenda 21 für Berlin vom 21. Januar 1998* - Drs Nr. 13/512 und Nr. 13/1643. Berlin.

ABGEORDNETENHAUS VON BERLIN (Drs 13/4138). *Beschluss des Abgeordnetenhauses von Berlin vom 23. September 1999 über Erstellung einer „Lokalen Agenda 21 Berlin“*. Berlin.

ABGEORDNETENHAUS VON BERLIN ,ENQUETE-KOMMISSION „EINE ZUKUNFT FÜR BERLIN (Drucksache 15/4000) “ *Schlussbericht der Enquete-Kommission „Eine Zukunft für Berlin“*, 9. Mai 2005, Berlin

ABGEORDNETENHAUS VON BERLIN (Drucksache 15/3245), *Beschlussempfehlung des Ausschusses für Stadtentwicklung und Umweltschutz vom 17. Mai 2006 zur Vorlage – zur Beschlussfassung –Lokale Agenda 21* , Berlin

AGENDABÜRO DER SENATVERWALTUNG FÜR STADTENTWICKLUNG, *Die Lokale Agenda 21 Berlin, Bericht des Agenda-Büros der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung*, februar 2003, Berlin

AGENDAFORUM (ed.) (2000a). *Agendaforum - Selbstverständnis und Verfahrensgrundsätze*. Berlin.

AGENDAFORUM (ed.) (2000b). *Agendaforum - Interessengruppen*, Politik und Bürger arbeiten an einem Zukunftsprogramm für die Stadtregion Berlin. Berlin.

AGENDAFORUM (ed.), *Mit Zukunft gestalten –Zukunft Mitgestalten Berliner lokale Agenda 21, Agendaentwurf, 12 décembre 2004*, Berlin

AGENDAFORUM (ed.), *Mit Zukunft gestalten –Zukunft Mitgestalten Berliner lokale Agenda 21, Agendaentwurf, 30 mars 2004*, Berlin

AGENDAFORUM (ed.), *Mit Zukunft gestalten –Zukunft Mitgestalten Berliner lokale Agenda 21, Agendaentwurf, 21 avril 2004*, Berlin

ARBEITSGRUPPE BURGERHAUSHALT BERLIN, *Bürger-Beteiligungs-Haushalt Berlin: Bausteine für ein Modellkonzept*, août 2002.

ARBEITSGRUPPE BURGERHAUSHALT BERLIN, *Initiative Bürger-Beteiligungs-Haushalt für Berlin Positionspapier und 8 Essentials*, juin 2002

BAUMAN F., KRETZSCHMAR N, LIGNER P, MÜLLER H, VOGELSANG L, WEILAND U, (2001) *Wegweiser für ein zukunftsfähiges Berlin Partizipative Erhebung und Aufbereitung von Leitbildern und Indikatoren Projektbericht*, Technische Universität, Berlin

BERLIN 21 (ed.), (1998) , *Umwelt und Entwicklungspolitische Bilanz, Berlin*

BEZIRKAMT BERLIN-KÖPENICK-TREPTOW (2004), *Agenda 21 Köpenick-Treptow, Avril 2004*

BODENSCHATZ H., (1987), *Platz frei für das neue Berlin! Geschichte der Stadterneuerung in der "grössten Mietskasernenstadt der Welt" seit 1871*, Transit Buchverlag

BUNDESMINISTERIUM FÜR RAUMORDNUNG, BAUWESEN UND STÄDTEBAU (Hrsg.) (1996): *Nationaler Aktionsplan zur nachhaltigen Siedlungsentwicklung. Deutsches Nationalkomitee HABITAT II*. Bonn

BUNDESMINISTERIUM FÜR RAUMORDNUNG, BAUWESEN UND STÄDTEBAU (Hrsg.) (1996): *Siedlungsentwicklung und Siedlungspolitik. Nationalbericht Deutschland zur Konferenz HABITAT II*. Bonn

BUNDESMINISTERIUM FÜR UMWELT, NATURSCHUTZ UND REAKTORSICHERHEIT (2002), *Lokale Agenda 21 und nachhaltige Entwicklung in deutschen Kommunen. 10 Jahre nach Rio: Bilanz und Perspektiven*. Bonn

DEUTSCHES INSTITUT FÜR URBANISTIK (DIFU)/Forschungsstelle für Umweltpolitik (FFU) (1999). *Evaluation des Berliner Koordinatoren-Modells zur Lokalen Agenda 21*.

Abschlussbericht der Studie im Auftrag der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie Berlin. Berlin

DEUTSCHER STÄTDETAG, : *Kommunen auf dem Weg zur Nachhaltigkeit. Kongressdokumentation*. Köln/Berlin 2004

DÜNNHAUPT K, PAETZOLD B. (1998), Der Prozess zu einer Lokalen Agenda 21 für Berlin-Köpenick, Texte n° 41/98 et Texte n° 42/98, Umweltbundesamt (Office fédéral allemand de l'environnement)

INTERNATIONALE BAUAUSSTELLUNG BERLIN 1987 (1991), *Projektübersicht. Aktualisierte und erweiterte Ausgabe*, Senatverwaltung für Bau-und Wohnungswesen Berlin;

RUCHKOWSKI (2002), "Lokale Agenda 21 in Deutschland - eine Bilanz", *Aus Politik und Zeitgeschichte* n° 10-11, Bundeszentrale für Politische Bildung.

SCHOPHAUS M. (2001), *Bürgerbeteiligung in der Lokalen Agenda 21 in Berlin*, Discussion Paper FS II 01 -306, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung

TÖPFER (K), RAUEN (K), GÖTZ (P), (1996), *Städtegipfel Habitat II – Deutschland und die globale Herausforderung, Aktuelle Fragen der Politik*, Konrad-Adenauer-Stiftung, Heft 40

3. LA PETITE FABRIQUE DU DEVELOPPEMENT URBAIN DURABLE A MARRAKECH

(Isabelle BERRY-CHIKHAOUI, Sinda
HAOUES-JOUEVE (avec la collaboration de
M'hammed IDRISSEI-JANATI, mai 2008)

3.1. PRELIMINAIRES

L'expérience de Marrakech en matière d'Agenda 21 local est singulière dans la mesure où l'initiative n'est pas locale. En effet, Marrakech est, avec Meknès et Agadir, l'un des 3 sites pilotes choisis par le Ministère en charge de l'Aménagement du Territoire⁷², pour expérimenter la démarche Agenda 21 local au Maroc au travers d'un programme national soutenu par deux grandes agences des Nations Unies : le PNUD et UN-Habitat. Ainsi, la compréhension de la mise en place du projet à l'échelle locale nécessite de dérouler un processus dans lequel les échelons national et international sont, non seulement fortement présents, mais aussi déterminants.

Cette spécificité implique un certain nombre d'ajustements dans l'utilisation de la grille d'analyse conçue pour l'ensemble des études de cas. Ainsi, la question de l'articulation des échelles prend dans le cas de Marrakech une importance toute particulière et implique un traitement plus approfondi. Elle place au cœur de l'analyse des questions peut-être plus secondaires sur les autres sites, comme par exemple celle de l'évolution des rapports entre l'Etat et les collectivités locales dans un contexte marqué par une décentralisation récente, ou encore celle des modalités d'intervention des agences internationales de développement à l'échelle locale dans les pays en développement. Cette spécificité du cas de Marrakech impose d'autre part que certaines rubriques de la grille d'analyse soient infléchies. C'est le cas notamment du premier point traité, à savoir celui de « L'émergence de la référence au développement durable sur la scène publique marocaine ». En effet, le portage non local de l'Agenda 21 local de Marrakech implique que l'on s'intéresse en premier lieu au contexte national de son émergence, en relation avec l'échelle internationale. Il sera donc d'abord question du contexte d'émergence du programme national Agenda 21 locaux au Maroc, avant d'introduire ensuite le projet Agenda 21 local de Marrakech.

⁷² Par souci de commodité, nous emploierons l'expression générique « ministère en charge de l'Aménagement du territoire » pour désigner successivement le MATUHE (ministère de l'Aménagement du territoire, de l'habitat, de l'urbanisme et de l'environnement, 1998-2001) puis le MATEE (ministère de l'Aménagement du territoire, de l'Eau et de l'Environnement, 2002-2007).

3.1.1. L'EMERGENCE DE LA REFERENCE AU DEVELOPPEMENT DURABLE SUR LA SCENE PUBLIQUE MAROCAINE

3.1.1.1. UN CONTEXTE NATIONAL FAVORABLE

L'initiative de l'Etat marocain de conduire des expériences d'Agendas 21 locaux dans certaines villes du Maroc et d'encourager ainsi des processus de gouvernance urbaine fondés sur les principes du développement durable, s'inscrit dans un contexte national caractérisé par trois dynamiques très perceptibles :

Un contexte de transition politique qui se traduit par une ouverture démocratique. Cette transition est le fruit de l'alternance politique qui a débuté en 1998 avec la nomination au poste de premier ministre par feu le roi Hassan II, de Abderrahman Youssoufi, leader de l'Union socialiste des forces populaires (USFP) et figure de proue de la gauche marocaine. Cette décision constitue l'amorce d'un processus de démocratisation qui nourrit de très grands espoirs et qui se traduit par l'émergence rapide de la société civile. La meilleure preuve en est sûrement le développement spectaculaire de la dynamique associative qui traverse toutes les composantes de la société marocaine.

Une forte présence des acteurs de la coopération internationale, porteurs de références et d'injonctions au développement durable au travers de programmes de développement auxquels la démarche d'Agenda 21 est directement affiliée ou apparentée : PNUD, UN-HABITAT, FNUAP, UNESCO, etc., sans oublier les acteurs de la coopération bilatérale et décentralisée, notamment français, allemands et belges.

Une émergence au Maroc de la référence au développement durable dans les politiques d'aménagement. L'examen des principaux textes structurant ces politiques dessine une périodisation qui permet de saisir cette imprégnation progressive (cf. graphique n°1). Ainsi, jusqu'en 1995, il est essentiellement question du paradigme environnemental, sans référence explicite au développement durable. Son émergence s'est traduite dès 1992 par la création d'un sous-secrétariat d'Etat à l'environnement rattaché au ministère de l'Intérieur⁷³. Les références au développement durable émergent quant à elles à partir de 1995 à travers un certain nombre d'instruments et de projets dont les plus importants sont :

⁷³ La mission principale de ce sous-secrétariat d'Etat à l'environnement a été la réalisation de diagnostics environnementaux à l'échelle des provinces.

La « Stratégie nationale pour la protection de l'environnement et le développement durable » élaborée en 1995 avec l'appui du PNUD et de l'UNESCO), devenue depuis la « Stratégie nationale pour le développement durable ».

Le premier Agenda 21 local élaboré à Essaouira et mis en place dès 1996 dans le cadre du programme « Localizing Agenda 21 » d'UN-Habitat⁷⁴.

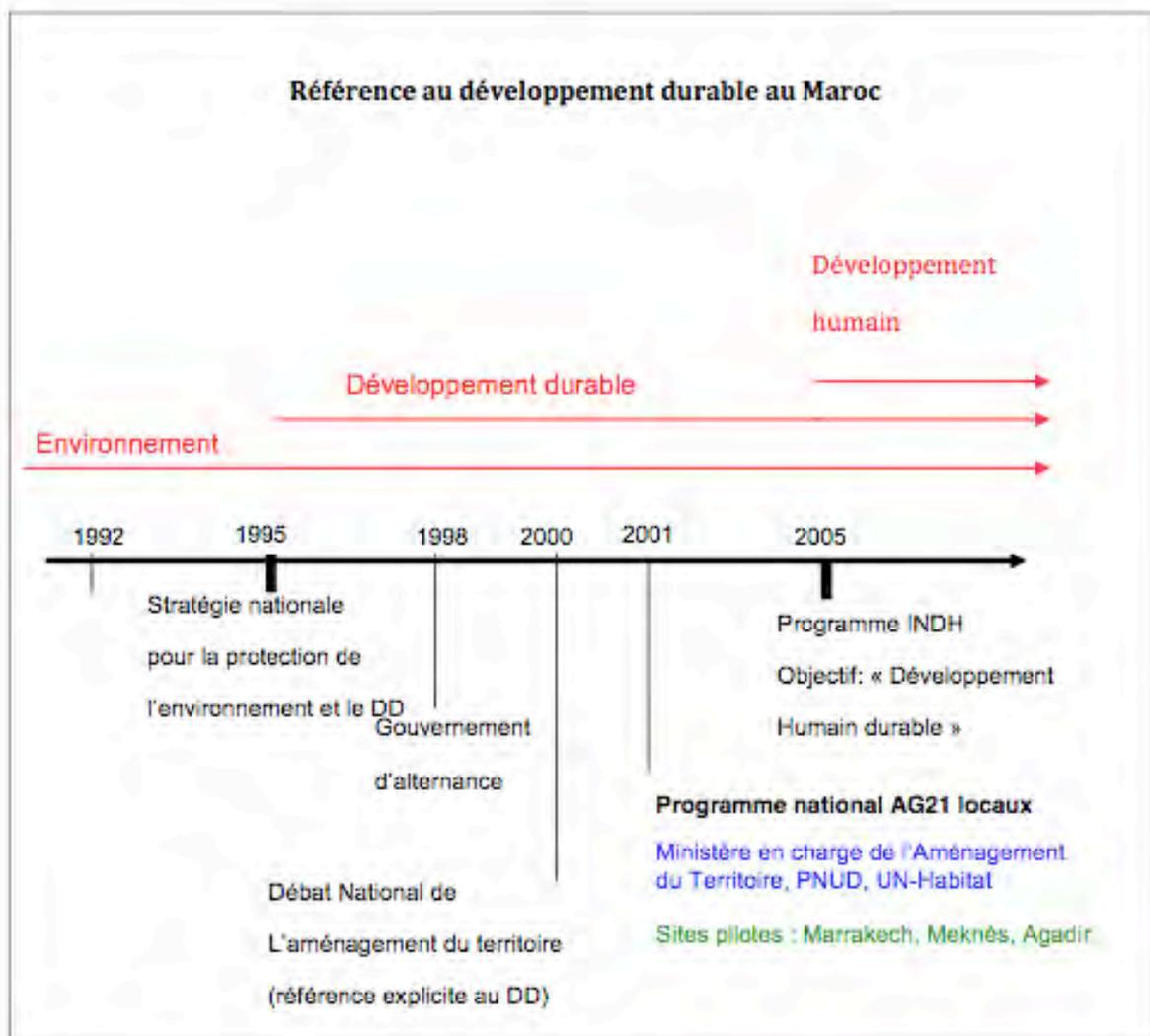
Le « Débat national sur l'aménagement du territoire » qui s'est déroulé en 2000 dont est ressortie la « Charte nationale d'aménagement du territoire » et ses outils de mise en œuvre aux échelles nationale et régionale : le SNAT (Schéma national d'aménagement du territoire) et le SRAT (Schéma régional d'aménagement du territoire). Ce débat a très largement mobilisé des acteurs de différentes natures, dont des associations. Il constitue à ce titre l'une des premières expériences d'envergure en matière de concertation et de participation au Maroc.

Le « Programme national Agenda 21 locaux pour la promotion de l'environnement et le développement durable en milieu urbain » : ce programme qui démarre en 2001 est initié par le Ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme, de l'Habitat et de l'Environnement (MATUHE), devenu à partir de 2002 le Ministère de l'Aménagement de l'Environnement et de l'Eau (MATEE), avec l'appui du PNUD-Maroc et de UN-Habitat.

A partir de 2005, date à laquelle est mise en place l'Initiative Nationale de Développement Humain (INDH), la référence au développement durable se trouve concurrencé par celle au « développement humain » dans les politiques territoriales. Ce dernier est en fait un programme royal qui met l'accent sur la dimension sociale et participative dans la lutte contre la pauvreté.

⁷⁴ Ce programme visait, à partir de 3 villes pilotes choisies au Maroc, au Vietnam et au Kenya, à expérimenter la territorialisation de la démarche Agenda 21 à l'échelle locale.

Figure n° 24 : Référence au développement durable au Maroc



3.1.1.2. LE PROGRAMME NATIONAL DES AGENDA 21 LOCAUX AU MAROC

On ne peut comprendre la mise en place de l'Agenda 21 local de Marrakech sans expliciter le déroulement du programme national dont il est une composante. Le projet à l'échelle locale relève en effet d'une dynamique lancée conjointement par le Ministère de l'Aménagement du Territoire, UN-Habitat et le PNUD, à laquelle n'adhère pas en premier lieu l'équipe municipale de Marrakech. Il est conduit à l'extérieur de la municipalité par un coordinateur dont l'ancrage local est certes fort, nous y reviendrons, mais qui est choisi et recruté par les instances nationale et internationale. Cette situation, particulière au regard de la doctrine des Agenda 21 locaux⁷⁵, explique le double souci de l'équipe locale du projet tout au long du processus : d'une part la conduite d'un processus de planification sur la base d'une large participation, et d'autre part l'implication prioritaire de la municipalité afin qu'elle s'approprie le projet, le mette en œuvre et pérennise ainsi la démarche.

En 2001, le Ministère de l'Aménagement du Territoire et le PNUD-Maroc ont lancé avec l'appui technique d'UN-Habitat, le programme « Agenda 21 locaux pour la promotion de l'Environnement et le développement durable en milieu urbain ». Développé d'abord au sein de trois villes pilotes (Agadir, Meknès, Marrakech) dans le cadre d'un programme pluri annuel (2002-2005), il est doublé à partir de 2004 d'un second programme visant à diffuser la démarche dans plusieurs centres urbains secondaires de la Région Marrakech-Tensift-Al Haouz. Un troisième programme en cours vise à doter d'Agenda 21 locaux un certain nombre de centres urbains des provinces du Sud du Royaume⁷⁶. En outre, de nombreux autres projets d'Agenda 21 locaux sont actuellement en cours de préparation ou de démarrage, notamment dans la province d'El Hajeb ainsi que dans le nord du pays. En l'espace d'une dizaine d'année, une vingtaine de dispositifs Agenda 21 locaux ont de la sorte vu – ou sont sur le point de voir - le jour à travers le Royaume.

Notons que le Programme National des Agenda 21 locaux (2001-2005) s'inscrit dans la continuité de programmes de développement local antérieurs, conduits avec l'appui de la coopération internationale, notamment le Programme de Lutte Contre la Pauvreté en milieu urbain et périurbain (PLCP)⁷⁷.

⁷⁵ Selon cette doctrine, ce sont les collectivités locales qui doivent être à l'origine des Agenda 21 locaux et les mettre en œuvre.

⁷⁶ Les centres concernés sont Tan Tan, Tata, Assa, Guelmim et Tarfaya.

⁷⁷ Sur les similitudes méthodologiques entre les deux programmes, cf. les chapitres portant sur les acteurs associatifs et sur l'expertise.

3.1.1.3 POURQUOI MARRAKECH?

Rappelons tout d'abord que le choix de Marrakech comme site pilote pour les Agenda 21 locaux résulte d'une décision prise au niveau central (MATEE, PNUD et UN-Habitat). La municipalité ne s'est nullement mobilisée pour que la ville soit retenue parmi les trois sites pilotes du programme⁷⁸. La plupart des acteurs locaux interrogés à ce sujet affirment ignorer les raisons stratégiques qui ont présidé à la désignation de Marrakech. Toutefois, plusieurs d'entre eux soulignent la volonté des initiateurs du programme à s'appuyer sur des dynamiques de développement local articulant un foisonnement associatif et l'émergence d'une expertise adossée notamment au vivier universitaire⁷⁹. Ces dynamiques locales s'adossent elles-mêmes sur le fort investissement de Marrakech par les institutions des Nations Unies (PNUD, UNICEF, FNUAP, etc.), des ONG internationales et la coopération bilatérale (notamment belge, allemande et américaine). Ces acteurs internationaux mènent des programmes de développement local qui expérimentent les mêmes principes et procédures fondant les Agenda 21 locaux, en particulier la participation et le partenariat. On peut citer l'exemple du Programme de Lutte Contre la Pauvreté (PLCP) porté par le PNUD et démarré en 1998. Ce dernier qui a constitué une réelle expérience-pilote, concernait trois villes marocaines dont Marrakech⁸⁰. Une filiation claire peut d'ailleurs être établie entre ces deux programmes qui mobilisent en partie les mêmes acteurs, tant institutionnels (Ministère de l'aménagement du territoire, PNUD), qu'individuels (responsables locaux des programmes et experts), favorisant par là même la circulation d'expertise⁸¹.

Par ailleurs, un discours très consensuel émerge faisant valoir la pertinence d'un Agenda 21 à Marrakech, même si certains évoquent le caractère imposé de ce choix⁸². Ainsi, la plupart des acteurs impliqués dans le processus mettent en avant un certain nombre d'enjeux, d'atouts et

⁷⁸ Se reporter infra Configuration et jeux d'acteurs.

⁷⁹ Le Profil environnemental de Marrakech souligne le rôle de locomotive du mouvement associatif, notamment celui de certaines associations importantes qui bénéficient « d'une expertise et d'un professionnalisme reconnu ». C'est le cas par exemple du Centre de Développement de la Région de Tensift (CDRT) ou de l'Observatoire Régional de l'Environnement de Marrakech (OREM). Ce mouvement associatif trouve un appui fort dans l'université Cadi Ayyed ainsi que dans les centres de formations et de recherche locaux, car « une partie du corps enseignant est mobilisée dans des actions de développement local » (Profil environnemental de Marrakech, 2004, p.78). Ceci étant, le même diagnostic estime à 1 400 le nombre d'associations à Marrakech « dont seulement une quarantaine (...) opèrent d'une manière régulière » (ibid., p.78). Sur les relations entre les associations et les élus locaux, voir infra Configuration et jeux d'acteurs.

Se reporter aussi à Bouchra SIDI HIDA : Les ONG de développement. Logiques d'acteurs et stratégies de développement. Le cas du Maroc. Documents de Travail du SPED n°25, novembre 2006, 39 p.

⁸⁰ Les deux autres villes au Maroc ont été Ben M'sick (périphérie de Casablanca) et Tanger. Notons ici que les liens entre le PLCP et le programme national des Agendas 21 locaux sont forts. On y retrouve à l'échelle nationale mais aussi à l'échelle de Marrakech les mêmes acteurs : ainsi, les deux programmes ont été dirigés depuis Rabat par le même directeur national et le même coordinateur national ; à Marrakech, le coordinateur de l'agenda 21 local avait été également impliqué localement dans la dynamique PLCP, etc.

⁸¹ Cf. le chapitre sur l'expertise.

⁸² Cf. l'encadré suivant.

de dysfonctionnements de la ville que l'on retrouve précisément comme éléments du diagnostic dans le document « Profil environnemental » dont l'élaboration constitue la première étape de l'Agenda 21 local⁸³. De la sorte, l'agenda 21 de Marrakech peut être présenté a posteriori comme une réponse pertinente aux « grands problèmes prioritaires qui entravent le développement durable de la ville »⁸⁴.

Parmi ces « problèmes », les acteurs interrogés évoquent la forte pression démographique⁸⁵ qu'ils attribuent à la vigueur de l'exode rural⁸⁶ et rappellent que Marrakech est le seul grand pôle urbain dans la troisième région la plus pauvre du Maroc⁸⁷ (cf. en annexe la carte de la pauvreté par commune au Maroc). De fait, l'ensemble des apports migratoires sur Marrakech, qu'ils soient d'origine rurale ou urbaine, a représenté 31% de la croissance démographique entre 1982 et 1994.

Selon les acteurs, cette croissance urbaine pose aussi problème par l'étalement spatial qu'elle induit et qui se traduit par une articulation difficile entre la ville et ses marges. Deux questions, soulevées notamment dans le cadre du diagnostic de l'Agenda 21, illustrent cette difficile articulation. En premier lieu, la question de « l'intégration urbaine » des *douars* (villages) périphériques rattrapés par la ville qui constituent comme des enclaves sous-équipées appelant de ce fait une mise à la norme⁸⁸. En second lieu la sauvegarde de la palmeraie qui s'étend tout autour de la ville (150 000 palmiers dattiers). Celle-ci s'est très fortement dégradée sous la pression de l'urbanisation et du tourisme international, en particulier avec la création de villas de haut standing et de complexes hôteliers⁸⁹. Un autre argument très prégnant renvoie à l'enjeu du tourisme international perçu à la fois comme manne pour le développement économique de la ville et comme menace potentielle pour les ressources naturelles (notamment en eau) et patrimoniales, la cohésion sociale et l'identité culturelle de la ville⁹⁰.

⁸³ Voir infra La systémogénèse de l'Agenda 21 local.

⁸⁴ Entretien avec le coordonnateur de l'Agenda 21 local de Marrakech, mai 2006.

⁸⁵ Le taux d'accroissement démographique moyen annuel à Marrakech a été de 3,6% entre 1982 et 1994. Aujourd'hui, ce taux a ralenti à l'échelle de l'agglomération de Marrakech, même s'il demeure assez fort (2,6%).

⁸⁶ Au Maroc, les conséquences sociales des mesures de libéralisation adoptées au début des années 1980 par le Plan d'Ajustement structurel se sont manifestées aussi bien dans le champ urbain que dans le champ rural.

⁸⁷ Selon l'étude réalisée en 2004 par le Haut Commissariat au Plan consacrée à la mesure de la pauvreté au Maroc.

⁸⁸ Désormais inclus dans le périmètre urbain, les douars périphériques sont appréhendés comme une « contrainte majeure pour le développement de Marrakech » (Profil environnemental de Marrakech, 2004, p. 106).

⁸⁹ « La surface de la palmeraie ne cesse de diminuer : sa superficie est passée de 16000 ha en 1929 à 6000 ha en 1990 » (site internet de l'association Amal Palmeraie).

⁹⁰ Pour plus de précisions sur les enjeux de l'agenda 21 local tels que construits par les différents acteurs, se reporter infra Configuration d'acteurs, ressources et référentiels d'action.

Un projet imposé à l'équipe municipale

(Extrait d'un entretien réalisé avec un ancien chef de service municipal de Marrakech)

« (...) Parce que même les villes - et là je crois que c'est une erreur...c'est des erreurs qu'il faut éviter donc dans le futur - parce qu'il n'y a pas suffisamment de sensibilisation, de contacts avant le choix du territoire. Je me rappelle lorsque la délégation (ministérielle) est venue ici à Marrakech. On nous a annoncé : « vous êtes choisis ; la ville de Marrakech a été choisie pour élaborer un Agenda 21 sur son territoire » et on avait donc un peu consulté les responsables ; lesquels ? je ne sais pas... »

« C'était en l'an 2000...fin 2000, début 2001. Et je crois que là, il faut déjà...bien sûr les gens, ils sont venus ici et ils ont contacté le maire de la ville de Marrakech, les quelques chefs de services extérieurs, etc. ; mais c'est uniquement pour leur annoncer que la ville a été choisie. (...) déjà là, pour moi, c'est un mauvais départ. Il faut laisser les gens... il faut les convaincre pour exprimer leur désir d'avoir cet Agenda 21 ; comme ça, on est vraiment sûr que le processus est bien fondé ».

3.2. SYSTEMOGENESE DE L'AGENDA 21 LOCAL DE MARRAKECH

Le projet Agenda 21 de Marrakech démarre en mars 2002 avec le recrutement, par le PNUD et le MATEE, d'un coordonnateur local chargé de conduire les différentes étapes du processus. La première tâche à laquelle s'attelle ce dernier est la constitution d'une « cellule » très resserrée, comptant - outre lui-même - une secrétaire-comptable recrutée directement par le programme national Agenda 21. Cette cellule est placée dans les locaux de l'Inspection régionale de l'aménagement du territoire (IRATEE) qui représente le MATEE à l'échelle régionale. Tout au long du processus d'élaboration de l'Agenda 21 local de Marrakech, la question de la localisation de l'équipe est apparue comme très stratégique, nous y reviendrons⁹¹. Au démarrage du processus, cette localisation à l'extérieur de la municipalité semblait aller de soi. Puisque la commune n'est pas à l'origine de l'initiative, le Ministère de l'Aménagement du Territoire ne pouvait lui imposer d'héberger l'équipe du projet. Ceci étant, « l'intégration » ultérieure de l'Agenda 21 au sein de la municipalité est apparue comme un enjeu incontournable pour la réussite et la pérennité du projet.

L'une des premières initiatives de la cellule, épaulée par l'ensemble de l'équipe opérationnelle du programme national A21 locaux⁹², consiste à organiser en juillet 2002 un « *Atelier de sensibilisation à l'Agenda 21 local* » auquel un grand nombre d'acteurs locaux est convié. L'objectif de cette manifestation, qui se déroule sur deux journées, est de présenter et de débattre de la « pratique innovante de l'Agenda 21 en matière de gestion urbaine »⁹³. Cette première rencontre ne mobilise qu'une cinquantaine de participants parmi les élus locaux, les représentants des services extérieurs de l'Etat et les responsables associatifs⁹⁴. On notera que l'expérience pilote de l'Agenda 21 local d'Essaouira a été à l'honneur durant ces journées.

⁹¹ Voir infra L'impossible appropriation de l'Agenda 21 local par la Municipalité.

⁹² Dès le démarrage du programme national des AG21 locaux, un mode opératoire original s'est mis en place pour conduire les projets locaux sur les trois sites pilotes sur la base de la coopération et du travail en réseau. Une équipe « opérationnelle » s'est constituée à l'articulation des trois échelles du programme (nationale, internationale et locale). Elle regroupe l'expert international responsable des Agenda 21 locaux à UN-Habitat, le coordonnateur national du programme basé à Rabat, et les coordonnateurs locaux des Agenda 21 de Marrakech, Meknès et Agadir. Outre les réunions de travail qui se tiennent essentiellement à Rabat, cette équipe se déplace entre les 3 sites en fonction du calendrier de chacun des projets locaux. En effet, à chaque étape des processus locaux, et en particulier lors des consultations de ville, c'est l'ensemble de l'équipe qui se mobilise pour préparer et organiser l'évènement.

⁹³ L'objectif de la rencontre était ainsi annoncé dans les lettres d'invitation adressées par la cellule Agenda 21 local aux acteurs locaux.

⁹⁴ Ce chiffre est à mettre en regard avec les 500 personnes mobilisées dans le cadre des consultations de ville organisées par la suite.

A la suite de ce premier évènement, le processus s'étalera sur presque 3 années en plusieurs phases successives, précisément codifiées par la méthodologie UN-Habitat pour l'élaboration des Agenda 21 locaux (cf. graphique n°2) :

2002 : élaboration du « *Profil environnemental* » dit aussi « *diagnostic de ville* » destiné à lancer la consultation auprès des acteurs locaux ;

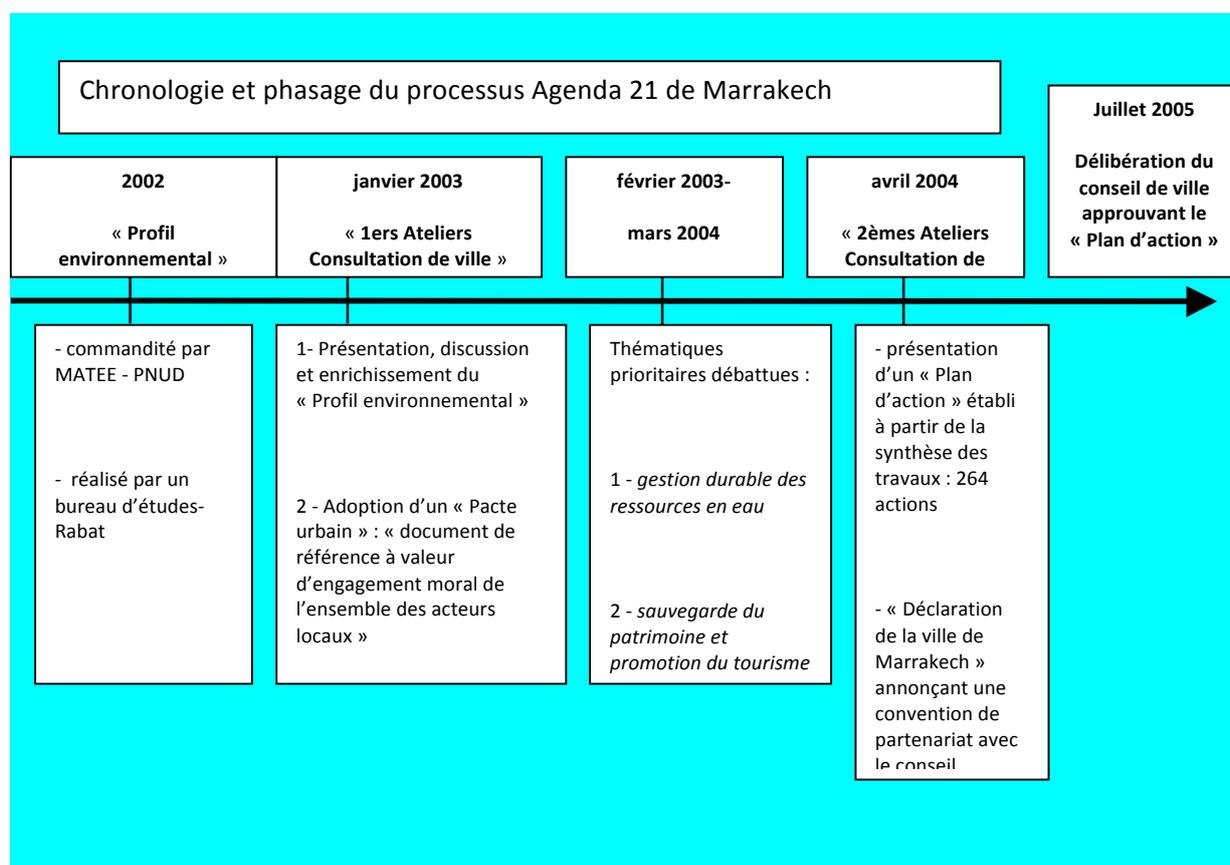
16-17-18 janvier 2003 : « *1^{ère} Consultation de ville* » au cours de laquelle le diagnostic est exposé puis discuté par les acteurs locaux en vue de l'adoption d'un « *pacte urbain* ». Ce document de référence définit trois thématiques prioritaires autour desquelles le travail en groupe sera ensuite organisé ;

Février 2003- mars 2004 : tenue régulière de trois « *ateliers de travail* » tout au long d'une année ;

22-23 avril 2004 : « *2^{ème} consultation de ville* » débouchant sur l'adoption d'un « *Plan d'action* » pour la ville ;

20 juillet 2005 : délibération du conseil de ville approuvant le « *Plan d'action* »

Figure n° 25 : Chronologie & phasage de l'Agenda 21



3.2.1. LE « PROFIL ENVIRONNEMENTAL »

L'élaboration du « Profil environnemental » de Marrakech constitue la première étape du processus. Ce diagnostic est pensé par les commanditaires (MATEE et PNUD-Maroc) comme un document de référence délivrant une « information commune et accessible à l'ensemble des acteurs locaux »⁹⁵ et devant orienter la consultation qui constitue la deuxième étape de l'élaboration de l'Agenda 21 local. Il est conçu comme un « état des lieux sur les tendances locales en termes de potentialités, de contraintes et de dysfonctionnements, d'enjeux locaux et de conflits d'intérêts, mais également d'attentes et de besoins, à la lumière des problématiques prioritaires auxquelles est confrontée la ville »⁹⁶.

Le diagnostic produit par un expert-architecte de Rabat est aussi conçu comme un outil tourné vers l'action. En effet, au-delà de l'exposé des principaux enjeux du territoire sous la double facette des « contraintes » et des « atouts », il propose des lignes directrices d'action tendues vers un objectif national clairement affiché : faire de Marrakech le fer de lance de la politique touristique du Maroc. Cette politique, définie au plus haut sommet de l'Etat, ambitionne d'accueillir 10 millions de touristes par an à partir de 2010. Afin de permettre à Marrakech d'assumer dans ce cadre un rôle de premier plan, le « Profil environnemental » identifie trois secteurs prioritaires d'action : l'eau, le patrimoine et le foncier, en tant qu'ils constituent des ressources indispensables au développement du tourisme, et dans le même temps des ressources menacées par celui-ci⁹⁷.

En conclusion, il ressort très clairement du diagnostic de ville que le futur Agenda 21 de Marrakech est conçu comme une « stratégie intégrée »⁹⁸ destinée à préserver les grands équilibres économiques, sociaux et environnementaux, dans le cadre d'un « projet de ville » défini à l'échelle nationale et apparaissant de ce fait comme non négociable.

3.2.2. « PREMIERE CONSULTATION DE VILLE » ET « PACTE URBAIN »

La « 1^{ère} consultation de ville » s'est déroulée sur trois jours en janvier 2003, dans les locaux de la Faculté de médecine et de pharmacie de Marrakech. L'objectif assigné à cette première consultation est de restituer aux acteurs locaux les grandes orientations du diagnostic, de signer le « pacte urbain » de la ville et de mettre en place des groupes de travail thématiques. De l'avis de la majorité des acteurs locaux interrogés, l'évènement a connu une grande affluence avec quelques 400 à 500 participants⁹⁹ qui ont pris part à un moment ou à un autre

⁹⁵ Profil environnemental de Marrakech, 2004, p.9.

⁹⁶ Ibid, p.9.

⁹⁷ Sur ces trois secteurs prioritaires, voir infra : « Première consultation de ville » et « Pacte urbain »

⁹⁸ Profil environnemental de Marrakech, p.87.

⁹⁹ Selon le coordonnateur de l'AG21 de Marrakech, quelques 450 personnes ont participé à la première consultation. Dans son rapport d'évaluation, E. Matteudi avance le nombre de 500 participants (E. Matteudi,

de ces journées. Tous s'accordent à considérer ces journées comme l'acte fondateur du processus ; le coordonnateur local parle même d'un « acte...de mariage » et déclare : « (le 16 janvier 2003) c'est la fête. C'est la fête. C'est la reconnaissance aussi »¹⁰⁰.

Le « Pacte urbain » élaboré durant cette consultation est un document synthétique qui rappelle les principaux dysfonctionnements affectant la ville, tels qu'ils ressortent du diagnostic amendé par les travaux des ateliers lors de ces journées. Il liste une série d'actions considérées comme prioritaires, sur lesquelles les acteurs locaux s'engagent à travailler. Il organise enfin le travail ultérieur en groupes thématiques en précisant leurs missions et leur mode de fonctionnement¹⁰¹.

3.2.3. DEUXIEME CONSULTATION DE VILLE ET « PLAN D'ACTION »

La « 2^{ème} consultation de ville » se déroule dans le théâtre de Marrakech en avril 2004, plus d'un an après la « première consultation », en présence du maire de Marrakech et du wali de la région. Son objectif explicite est l'établissement et la validation d'un document de planification concerté, le « Plan d'action », sur la base des travaux réalisés dans le cadre des trois ateliers thématiques.

La consultation, qui prend la forme d'un débat public autour de la proposition du « Plan d'action », est présentée comme « une étape clé », un « moment fort du processus Agenda 21 à Marrakech ». Le coordonnateur local souligne l'importance de l'évènement en le qualifiant « d'historique »¹⁰², « Historique parce que, après un an et demi de travail, on était venu pour dire aux acteurs : voilà, vous nous avez recommandé un travail en janvier 2003, nous on est là pour vous rendre ce que vous nous avez demandé »¹⁰³.

Le Plan d'action présenté lors de cette consultation est pléthorique ; il comporte en effet pas moins de 264 actions. Par souci de ménager le consensus au sein des groupes de travail, les actions proposées n'ont fait l'objet d'aucune procédure de sélection ou de hiérarchisation. La consultation s'achève par l'adoption d'une « Déclaration de ville » qui synthétise les résultats des journées et détaille les étapes à venir¹⁰⁴.

janvier 2005, Les Agendas 21 locaux au Maroc, Evaluation du programme engagé par le ministère de l'Aménagement du territoire, de l'eau et de l'environnement, le PNUD et UN-Habitat). Sur le site internet d'UN-Habitat, il est question de 400 participants.

¹⁰⁰ Entretien avec le coordonnateur de l'AG21 local de Marrakech, mars 2007.

¹⁰¹ Sur le fonctionnement de ces groupes de travail, cf. infra le chapitre sur la participation.

¹⁰² *Ibid*

¹⁰³ Entretien avec le coordonnateur local AG21 de Marrakech, mars 2007.

¹⁰⁴ Voir la « Déclaration de ville » en annexe.

3.3. CONFIGURATION D'ACTEURS, RESSOURCES ET REFERENTIELS D'ACTION

En faisant jouer à la fois la nature et le niveau d'implication des acteurs dans la conduite de l'Agenda 21 local, 3 catégories de protagonistes apparaissent : les porteurs du projet qui se situent à l'articulation des échelles locale, nationale et internationale, les acteurs qui s'y impliquent sans le porter et ceux qui se mettent en retrait du processus.

3.3.1. DES PORTEURS DE PROJET A L'ARTICULATION DES ECHELLES LOCALE, NATIONALE ET INTERNATIONALE

L'articulation des différentes échelles locale, nationale et internationale est assurée au niveau de la réalisation du projet par l'association d'une « cellule » locale et des représentants du MATEE, d'UN-habitat et du PNUD-Maroc.

3.3.1.1. LA « CELLULE » LOCALE AGENDA 21

Rappelons qu'à l'origine la « cellule » locale est constituée d'un coordinateur, qui a été recruté contractuellement par le PNUD en 2002, et d'une assistante¹⁰⁵. Le choix du coordonnateur, figure centrale du portage local du projet, s'explique en partie par son ancrage local fort, son inscription dans des réseaux locaux et sa bonne connaissance de l'institution municipale. Il est issu d'une des plus anciennes familles de la médina de Marrakech et a occupé la fonction de secrétaire général à l'ex-municipalité de Ménara-Guéliz¹⁰⁶ (encadré ci-dessous).

¹⁰⁵ Ancienne stagiaire à l'IRATEE, celle-ci a travaillé dans un premier temps de manière bénévole et touché une indemnité versée par le PNUD. Elle a ensuite été contractualisée et payée par cet organisme, en 2004 et 2005. Depuis, elle continue à faire le même travail, mais dans le cadre cette fois-ci du projet de l'Agenda régional de Tensift-El Haouz.

¹⁰⁶ Ménara-Guéliz était la plus importante des 5 municipalités qui constituaient l'agglomération de Marrakech avant la réforme de 2003 instaurant l'unité de la ville. Rappelons qu'avant cette réforme, l'agglomération de Marrakech comptait 5 municipalités, transformées aujourd'hui en communes d'arrondissement : Marrakech-Médina, Ménara-Guéliz, Annakhil, Sidi Youssef Ben Ali et Méchouar El Kasba. Cf. *infra Configuration et jeux d'acteurs*.

Un ancrage local indispensable pour le portage de projet

Question : « D'accord, et est-ce que vous pensez que, au niveau du PNUD et du ministère, le fait que vous soyez tous les deux (les coordinateurs des Agendas 21 local et régional) à Marrakech, au niveau de la municipalité, ça a joué pour votre choix en fait ?

Réponse : « Bien sûr, bien sûr ça a joué énormément, parce que ce genre de projet se base essentiellement sur le relationnel. Le relationnel ça joue énormément pour faire avancer le projet, parce que parfois... Les formalités administratives ça reste uniquement des formalités administratives mais c'est plutôt le contact direct avec les personnes qui fait avancer les choses. Pour les réunions, pour l'organisation, etc., c'est vraiment le relationnel qui, le relationnel ça joue plus. Et même ce genre de projet, ça nécessite... si tu n'as pas de relationnel, à développer du relationnel au sein du territoire pour pouvoir avancer. C'est une chose qui nous a facilité, parce que être à Marrakech, connaître tous les services, c'est vraiment un point fort pour gérer un peu ce projet, parce que... Moi au niveau régional j'ai ressenti cette différence parce qu'il a fallu, il m'a fallu faire toute une tournée voilà, développer ce relationnel, etc., donc avoir la confiance de quelques présidents, de quelques gens, etc., de, donc ça m'a consommé également du temps, parce que rien que pour un restaurateur vous organise une réception sans être payé à l'avance, c'est vraiment une contrainte de terrain. Donc croyez moi, le relationnel ça compte énormément pour la gestion du projet ».

Entretien avec le coordonnateur de l'Agenda régional de Tensift-El-Haouz, Marrakech, mars 2007

Très rapidement, suite aux sollicitations du coordinateur à la recherche d'appuis et de compétences locales, un autre protagoniste émerge. Il s'agit d'un enseignant-chercheur de l'université Cadi Ayyad de Marrakech qui s'engage fortement et de manière bénévole dans la démarche d'agenda 21. Au cours de la toute première rencontre de « sensibilisation à l'Agenda 21 local », organisée à Marrakech en juillet 2002, il sera notamment rapporteur de séance. Ce sera un acteur clé durant toutes les étapes du processus. Sur un plan informel, il assure un rôle de conseil auprès du coordinateur et participe largement à la réflexion stratégique sur la conduite du processus. Cette collaboration sera officialisée par un recrutement en tant qu'expert pour l'animation des groupes de travail.

3.3.1.2. UNE COLLABORATION FONDÉE SUR DES COMPÉTENCES COMPLÉMENTAIRES ET UN PARTAGE DES RÔLES

Cette collaboration entre les deux hommes a pris appui sur des relations d'interconnaissances et de travail qui se sont construites sur le long terme. De la même génération et tous deux natifs de Marrakech, ils ont une vingtaine d'années dans les années quatre-vingt et, au croisement de réseaux amicaux, familiaux et politiques (militants de gauche), ils se rencontrent à diverses occasions.

Ils se retrouveront à la fin des années quatre-vingt-dix à Marrakech, autour d'une même table dans le cadre du PLCP¹⁰⁷ pour organiser localement des sessions de formation des élus : le coordinateur en sa qualité de secrétaire général de l'une des cinq communes de l'agglomération de Marrakech ; l'universitaire et expert en tant que formateur et membre actif du Centre de Développement de la Région Tensift-El Haouz¹⁰⁸. Les liens qui se sont tissés dans le cadre de ce programme se sont révélés déterminants dans le dessein de cette collaboration¹⁰⁹.

Le fonctionnement du tandem repose sur un jeu de compétences et de légitimités très complémentaires, que traduit par ailleurs la répartition des rôles : pour le coordinateur, la représentation officielle du projet vis-à-vis des acteurs locaux, nationaux et internationaux, l'organisation logistique et la coordination des réunions, ateliers, consultations de villes, ainsi que tout un travail en coulisses de contacts, de négociation et de communication ; pour l'expert, l'animation de la participation, en particulier dans le cadre des groupes de travail, mais aussi la conception et l'élaboration des différents documents qui jalonnent le processus (Pacte urbain, Plan d'action, Déclaration de ville, synthèses d'ateliers, comptes-rendus de réunions, etc.).

Dans ce jeu de complémentarités, le coordinateur dispose en premier lieu d'une légitimité institutionnelle forte, notamment auprès du PNUD et d'UN-Habitat, fondée sur sa maîtrise du fonctionnement municipal. Pour ces deux institutions, il s'agit en effet d'une compétence nécessaire à la réussite comme à la bonne conduite du projet d'Agenda 21 dans un contexte où la municipalité¹¹⁰ reste à convaincre de la pertinence et de l'efficacité d'un tel outil.

Diplômé de l'Ecole des cadres en 1987, où il a été formé à la fonction de secrétaire général, le coordinateur a acquis une longue expérience de la gestion et de la politique municipales. Il a été secrétaire général d'une petite ville de la région de Marrakech durant sept années, avant d'investir un poste similaire au sein de l'ex-municipalité Menara-Gueliz¹¹¹ de 1993 à 2001. Ces années de formations ont constitué pour l'agenda 21 de Marrakech un capital de ressources non négligeable. On peut décliner ainsi ses compétences : capacité à gérer la relation délicate avec la municipalité dont il maîtrise les rouages politiques, administratifs et techniques ; connaissance des autres institutions (notamment des autorités locales et des services extérieurs de l'Etat) ; capacité à mobiliser ses réseaux « pour entraîner des acteurs

¹⁰⁷ Programme de Lutte contre la Pauvreté, financé par le PNUD-Maroc. Se reporter supra au développement sur l'alternance politique et sur l'émergence de programme de développement comme le PLCP et les agendas 21 sur fond d'ouverture politique et du champ associatif au Maroc.

¹⁰⁸ La formation est assurée à Marrakech par l'association CDRT (Centre de Développement de la Région du Tensift) dont il est l'un des fondateurs et membre actif.

¹⁰⁹ Rappelons que les liens qui se sont tissés dans le cadre du PLCP ont été déterminants, non seulement dans le dessein de cette collaboration, mais d'une manière plus générale dans le recrutement des personnes en charge de mettre en place le programme national des Agendas 21 aux échelles nationale et locales.

¹¹⁰ Voir infra le rôle du PNUD et d'UN-Habitat dans la mise en œuvre du processus agenda 21 à Marrakech et la question de la domiciliation de l'agenda 21 au sein de la municipalité.

¹¹¹ Rappelons que Menara-Gueliz était la plus importante des 5 municipalités constituant l'agglomération de Marrakech avant la réforme municipale de 2003.

dont il souhaitait l'implication dans le processus »¹¹² ; et bien sûr compétences discursives, forgées à travers son expérience de la négociation et de la communication. Ces compétences sont mises en œuvre tout au long du processus d'élaboration de l'Agenda 21, à la fois sur les scènes officielles et en coulisses.

Elles sont aussi développées au service de sa pérennisation. Le coordinateur projette en effet d'institutionnalisation de l'Agenda 21 local au sein de la municipalité comme un facteur de renouvellement de l'action municipale, et bien au-delà comme un élément de démocratisation de la société marocaine¹¹³.

L'animateur de l'Agenda 21, en sa qualité d'universitaire et d'acteur associatif¹¹⁴, mais aussi d'expert reconnu auprès des organismes de la coopération internationale et bilatérale, légitime un processus qui accorde une place centrale à la participation. Sa maîtrise des fondements théoriques de celle-ci comme des dispositifs nécessaires à sa mise en œuvre pratique, offre une caution scientifique incontestable au processus local. Son implication a ainsi pu pallier le manque de crédibilité et de confiance dont pouvait souffrir auprès du mouvement associatif, un coordinateur issu d'une instance municipale perçue d'abord comme corrompue et peu encline à la concertation¹¹⁵.

Les compétences de cet expert se sont construites tout au long d'un riche parcours professionnel alliant recherche fondamentale en didactique des sciences, recherche-action, et implication dans des structures associatives en lien avec les questions de développement durable. Outre son engagement dans le PLCP à la fin des années 90, il a été à plusieurs reprises sollicité dans des projets de développement élaborés dans le cadre de la coopération allemande et belge. Il s'est ainsi formé à des techniques spécifiques d'animation comme celle de la Planification de Projet par Objectifs (PPO), mobilisée pour la mise en place des Agendas 21 locaux¹¹⁶.

¹¹² Entretien avec l'animateur de l'Agenda 21 de Marrakech, mars 2007.

¹¹³ Cf. infra L'institutionnalisation de l'AG21 au sein de l'administration municipale comme un horizon stratégique.

¹¹⁴ L'expert chargé de l'animation de l'Agenda 21 est membre d'au moins deux associations actives localement, le CDRT et la Fondation Marrakech 21.

¹¹⁵ « (Le coordonnateur) était vu au début par les associatifs comme quelqu'un qui a travaillé avec un maire qui était voleur. Donc, il fallait qu'il récupère une certaine virginité par rapport à ça, et je pense qu'il a fait preuve de ...suffisamment de travail utile et de travail d'abnégation pour récupérer un capital de confiance dont il ne jouissait pas forcément au début ». Entretien avec un observateur de l'AG21 de Marrakech, mars 2007.

¹¹⁶ Il semblerait même qu'il soit en grande partie à l'origine du choix de la PPO comme méthode pour conduire la participation au sein des ateliers.

3.3.1.3. LE « CHANGEMENT » COMME REFERENTIEL D'ACTION AUX PORTEURS DU PROJET

L'idée de « travailler autrement »¹¹⁷ ou de conduire autrement l'action publique semble porter les différents acteurs qui constituent l'équipe locale de l'Agenda 21 de Marrakech, avec, au cœur de ce désir de changement, la conviction que l'approche participative peut appuyer la transition démocratique du pays. Leur engagement dans le processus est certes, en premier lieu, un engagement citoyen ; et il s'inscrit nettement dans la dynamique d'ouverture politique à l'œuvre à l'échelle nationale à la fin des années 90.

Pour le coordinateur local, il est aussi très fortement un engagement pour le renouvellement de l'action municipale dans le sens d'une « bonne » gouvernance locale et d'une avancée de la « démocratie locale »¹¹⁸. En ce sens, ses initiatives et ses attentes sont également celles d'un cadre de l'administration municipale qui a une connaissance fine du fonctionnement - et surtout des dysfonctionnements - de cette institution.

Pour ce dernier, l'enjeu du changement se situe à deux niveaux : personnel et politique. Le coordinateur a vécu en effet tout le processus d'agenda 21 comme un épanouissement, dans la mesure où cette expérience lui a permis de sortir d'une fonction purement administrative et d'exercer ses compétences organisationnelles, relationnelles et politiques à d'autres échelles. Le changement d'horizon temporel est aussi souligné comme salvateur : alors qu'il était en tant que secrétaire général happé par la gestion du quotidien, il apprécie dans sa nouvelle fonction de pouvoir inscrire ses actions dans des perspectives plus programmatiques qui lui laissent le temps de réfléchir et d'organiser son travail. Cet épanouissement, exprimé aussi en termes de renaissance, s'est révélé d'autant plus fort qu'il fait suite à un moment difficile de son parcours professionnel¹¹⁹.

Au-delà, de l'enthousiasme personnel de ce protagoniste, la démarche d'agenda 21 comporte, aux yeux de ce dernier, un véritable enjeu de démocratisation de la société marocaine. Parce qu'il est censé introduire dans la planification et la conduite de l'action publique locale plus de concertation entre les institutions, parce qu'il valorise les actions de participation et de partenariat avec la société civile, il est appréhendé par le coordinateur comme un véritable instrument du changement social.

Mais l'Agenda 21 de Marrakech est aussi perçu comme une opportunité de renouvellement de l'action publique et municipale. Ce processus s'oppose, à ses yeux, aux logiques clientélistes et électoralistes qui confisquent ou monopolisent le pouvoir municipal dans une ville où le tourisme international constitue une manne (spéculations foncières, hôtellerie de luxe, pratiques de loisirs...). Gagner en démocratie participative constituerait ainsi un moyen de

¹¹⁷ C'est dans des termes équivalents (« le projet était présenté comme un moyen de faire autrement ») que le directeur du Programme national des Agendas 21 locaux évoque la démarche de concertation. Cf. encadré dans III.1.2- « Le ministère en charge de l'aménagement du territoire ».

¹¹⁸ Entretien avec le coordinateur de l'Agenda 21 local de Marrakech, mars 2007.

¹¹⁹ En effet, lorsqu'il est sollicité en octobre 2001 par le coordinateur du Programme national Agenda 21 locaux pour poser sa candidature, il vient d'être muté contre son gré, dans une ville moyenne proche de la capitale, dans le cadre d'un redéploiement national des cadres supérieurs de mairie. Ce recrutement lui ouvre donc la perspective, non seulement de s'épanouir professionnellement, mais aussi d'éviter « l'exil », l'éloignement de sa famille et d'une ville natale qui lui est chère.

gagner aussi en démocratie représentative. Pour lui, l'Agenda 21 permet de la sorte de sortir d'une simple logique de guichet, prépondérante dans la relation de la ville aux associations. Il représente en outre un moyen de bousculer les pratiques routinières au sein des administrations (municipale et services extérieurs de l'Etat notamment), en privilégiant la coordination entre services au sein de la ville, mais aussi entre différentes administrations en charge de la gestion et de l'aménagement urbain, et en conférant à la société civile une fonction d'expertise. Cet « outil » permettrait de la sorte d'élaborer un véritable « projet de ville ». Il voit également en lui le moyen de créer une médiation dans la gestion quotidienne de la ville entre municipalité et groupes d'intérêts.

L'engagement de l'expert-animateur est présenté avant tout comme celui d'un universitaire mettant au service de la société son savoir et ses compétences. Il se justifie de la conduite de recherches-actions, d'un certain militantisme associatif (CDRT) ainsi que de l'implication de cet expert dans des projets visant des changements sociétaux (initiation des élèves à la notion d'énergies renouvelables, diffusion de l'approche participative, réponse aux attentes de participation de la société civile, formation des élus, etc.).

L'engagement de l'équipe à Marrakech réfère à un contexte local où les attentes de la société civile restent fortes, qu'il s'agisse des milieux associatifs, universitaires, ou de certains individus agissant dans les sphères administratives et techniques. Les réticences restent cependant nombreuses. Elles relèvent essentiellement de trois ordres : politique (élus municipaux), économique (acteurs privés) et professionnel (techniciens de la ville et des services extérieurs de l'Etat).

Les résistances politiques sont celles qui préoccupent le plus les porteurs du projet. La participation de l'équipe dirigeante de la municipalité constitue en effet une des conditions structurelles de réussite de la démarche d'agenda 21 dans la mesure où, selon les directives nationales, la ville doit constituer l'échelle de domiciliation de la démarche une fois les acteurs internationaux¹²⁰ retirés. En d'autres termes, de l'engagement municipal dans la démarche, dépend le devenir du processus. Or, l'Agenda 21 est perçu par la plupart des élus locaux comme un projet parachuté remettant en cause la gestion clientéliste des affaires locales¹²¹.

C'est là une préoccupation constante et partagée des porteurs du projet. A l'échelle locale, cette situation oblige le coordinateur à des ajustements successifs au cours du processus, tendus vers une même finalité : sa pérennisation au sein de l'institution municipale. En tant que fonctionnaire de la ville, il est directement concerné par un tel processus, alors que d'autres acteurs locaux - notamment associatifs - pencheraient plutôt pour une pérennisation en dehors de toute structure de décision, laquelle serait seule, à leurs yeux, à même d'assurer une réelle indépendance¹²². L'Agenda 21 est davantage pensé par ces derniers acteurs comme « une force de propositions, une force de création, de vision, de mise en synergie »¹²³ que comme un outil au service de l'action municipale.

¹²⁰ Cf. infra IV.1- « L'impossible appropriation de l'Agenda 21 local par la municipalité ».

¹²¹ Cf. III.3- « Elus, techniciens municipaux et services extérieurs de l'Etat : des acteurs en retrait ».

¹²² Cf. IV.1- « L'impossible appropriation de l'Agenda 21 local par la municipalité ».

¹²³ Entretien avec l'animateur de l'Agenda 21 de Marrakech, mars 2007.

L'intégration de l'Agenda 21 à la municipalité constitue pour le coordinateur l'horizon stratégique du processus. Ceci explique en partie la variabilité de ses actions : négocier, expliquer, communiquer, anticiper, devancer, savoir patienter, convaincre, rechercher activement la reconnaissance, se rendre utile et indispensable.

Ces actions reposent en premier lieu sur la capacité du coordinateur à comprendre et à évaluer la situation dans laquelle il se trouve engagé, dans un but d'ajustement. Il s'agit avant tout de tenir dans la durée, même *a minima*¹²⁴. Les arguments qu'il fait valoir - notamment auprès des élus - pour justifier l'intégration de l'Agenda 21 à la ville valorisent celui-ci comme un outil au service de l'action municipale. Il souligne en effet que le Plan d'action peut servir de document de planification pour la ville, avec une visée opérationnelle forte. C'est un « tableau de bord » pour la programmation des actions de développement local et pour une programmation du budget. De plus, l'Agenda 21 construirait une « expertise » qui peut appuyer le travail des Commissions du Conseil municipal et constituerait un label renforçant la visibilité de Marrakech à l'étranger. Enfin, le coordonnateur ne manque pas de faire appel à l'ultime registre de légitimation, la caution royale de la participation : « Sa majesté demande la concertation et l'ouverture avec la population... entendre la population... être à proximité de la population »¹²⁵. Face à l'échec de l'ancrage de l'Agenda 21 au sein de la ville, le coordinateur local se donne désormais comme nouvel horizon stratégique les élections municipales de 2009. Il perçoit l'issue de ces élections comme déterminante pour la poursuite du projet.

3.3.1.4. LE MINISTERE EN CHARGE DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE¹²⁶

Le Programme national des agendas 21 locaux est porté au niveau central par le ministère en charge de l'aménagement du territoire (MATUHE puis MATEE) qui en constitue donc un acteur majeur. Mais dans ce portage, un homme en particulier a joué un rôle prépondérant, le secrétaire général du ministère.

Au sein du MATUHE, le programme a été élaboré au niveau du Secrétariat d'Etat à l'Environnement, avec un document de projet signé en 1999 entre ce Ministère, le PNUD, le FNUAP et Capacité 21¹²⁷. Il s'inscrit dans les activités de ce Secrétariat comme une composante du programme « Maroc aux villes propres », qui est lui-même la composante urbaine du Plan d'Action National pour l'Environnement (PANE). Dès cette époque, Marrakech constitue l'un des trois sites retenus avec Meknès et Casablanca (cette dernière

¹²⁴ Cf. IV. 1- « L'impossible appropriation de l'Agenda 21 local par la municipalité ».

¹²⁵ Entretien avec le coordinateur de l'Agenda 21 local, mars 2007.

¹²⁶ Rappelons que, par souci de commodité, nous emploierons l'expression générique « ministère en charge de l'Aménagement du territoire » pour désigner successivement le MATUHE (ministère de l'Aménagement du territoire, de l'habitat, de l'urbanisme et de l'environnement, 1998-2001) puis le MATEE (ministère de l'Aménagement du territoire, de l'Eau et de l'Environnement, 2002-2007).

¹²⁷ Dans le projet définitif, les acteurs internationaux porteurs du projet sont le PNUD et UN-Habitat, cf. infra : « Les acteurs de la coopération internationale ».

sera remplacée par Agadir au démarrage du projet en 2000¹²⁸). C'est à l'occasion d'un remaniement ministériel cette année-là que le programme est repris en main par le Secrétaire général du ministère qui restera l'homme clé du programme : il en est le directeur national et, dans un premier temps, il le pilote directement depuis le Secrétariat général du ministère, secondé en cela par un coordinateur national. Par la suite, il le transfère à la Direction de l'Aménagement du Territoire (DAT), au sein du service « Appui au développement local », tout en en conservant l'entière maîtrise.

On ne peut comprendre l'intérêt que porte le secrétaire général du MATEE à ce programme sans relater son engagement dans l'expérience « pilote » d'Essaouira et le rôle de passeur qu'il a pu jouer par ce biais dans l'introduction de l'outil Agenda 21 au Maroc. Député USFP au parlement marocain à cette époque et universitaire (géographe spécialiste de l'aménagement du territoire), il a été contacté par un collègue et « ami » de l'université de Louvain en Belgique à la recherche d'un site pilote au Maroc pour y impulser un projet d'Agenda 21. Cette « mission » s'inscrivait plus globalement dans le cadre du programme « *Localizing Agenda 21* » conduit dans trois pays (Maroc, Kenya, Vietnam) à la suite du sommet mondial de Rio en 1992. Recruté comme « conseiller national » pour le compte du projet, il a été l'un des acteurs principaux auprès des universitaires belges dans la mise en œuvre de l'agenda 21 local d'Essaouira : prise de contact et négociation avec les autorités locales (gouverneur, président du conseil municipal, élus), identification des acteurs locaux, notamment associatifs, explication du projet, du sens et de l'importance de la « concertation » (cf. encadré ci-dessous), organisation et animation des consultations et des ateliers, rédaction de rapports, etc.

L'Agenda 21 d'Essaouira : une expérience pionnière

- « Le projet était présenté comme un moyen de faire autrement (...) la consultation n'est pas facultative ou secondaire, elle est fondamentale ; aujourd'hui les acteurs ce n'est pas uniquement l'Etat et la ville, il y a d'autres acteurs qui demandent à... et ce discours les gens étaient disposés à l'entendre. On était à la veille d'un grand mouvement au Maroc... de changement ; le changement était dans l'air et les gens voyaient dans... c'est vrai, quand on vient dire à un élu : 'avant d'engager une action, il faut que vous vous concertiez avec les acteurs, les associations...', ce n'était pas à l'ordre du jour, ni dans les textes, ni dans les orientations des partis, c'était nulle part. Pour eux, c'était nouveau. Mais il faudrait... il ne suffit pas de le dire pour le faire, il fallait un engagement, un engagement (...). C'était la première expérience. Il y avait tout un travail de lobbying, de sensibilisation de certains acteurs politiques au niveau national... Au bout de deux, trois années, les choses ont commencé à prendre de l'ampleur »

Question : « Et toi... c'était ton rôle de faire ce lobbying ? »

- « Oui, bon... j'ai contribué, j'ai expliqué aux gens..., parce que les gens avaient l'habitude... ils ne voyaient pas de moyens financiers importants, ils avaient l'habitude que la coopération, ce soit de l'argent ».

Question : « Un guichet... ? »

- « Un guichet. Alors moi, j'ai expliqué... je me souviens... qu'une idée peut valoir beaucoup plus qu'un budget (...) »

Entretien avec le directeur du Programme national des Agendas 21 locaux, Rabat, juin 2007

¹²⁸ Le secrétariat d'Etat à l'environnement organise à Rabat en mai 2000 une « Rencontre sur le développement durable et les AG21 locaux » en collaboration avec la DGCL, l'Ambassade de France, la Fédération mondiale des Cités Unies, Hay Riyad.

Le déplacement du Programme national Agenda 21 locaux depuis le Secrétariat à l'environnement vers le secrétariat général du MATEE, puis à la Direction de l'Aménagement du territoire (DAT) n'est pas seulement une question de filiation. Il traduit aussi un élargissement de sens et d'affichage : au-delà de la dimension environnementale, il s'agit d'affirmer une vision plus globale de l'Agenda 21 comme outil au service d'un aménagement du territoire concerté. Cette vision s'est sans doute affirmée au fur et à mesure de l'avancement du Programme national. Mais au final, pour le MATEE, l'Agenda 21 n'est qu'un palliatif. Pour que les principes de concertation et de participation deviennent effectifs il faudrait les instituer de manière réglementaire dans l'élaboration des documents de planification à toutes les échelles (Plan d'aménagement, SDAU, SRAT, etc.). Dans cette

Sur les référentiels renouvelés de l'aménagement du territoire

« (...) il ne suffit pas de faire des actions qu'on qualifie de mise à niveau, de grandes opérations, de grands je dirais chantiers d'aménagement pour que les villes retrouvent le contrôle de la croissance, la maîtrise de la croissance, c'est pas ça, aujourd'hui on pense, on s'oriente se rend compte que tout cela est important mais ce n'est pas suffisamment, ce n'est pas durable, il faudrait passer à une autre échelle, doter les villes d'un véritable projet de territoire, projet de ville construit sur la base d'une concertation, sur la base de la mobilisation des acteurs, etc., avec bien sûr des plans d'action, avec des priorités, avec une programmation pluriannuelle. C'est là une meilleure façon d'optimiser les moyens aujourd'hui et de les canaliser vers des priorités. Aujourd'hui on est dans une phase disons transitoire, on n'est plus dans le « chaos » des années 70 à 80, début 90, aujourd'hui on est en train de tâtonner, beaucoup d'acteurs sont conscients aujourd'hui qu'il faut changer d'échelle, changer de méthodes, changer de système de gouvernance tout court (...) »

Entretien avec le secrétaire général du MATEE, directeur du programme national Agenda 21 locaux au Maroc, Rabat, juin 2007

logique, Agenda 21 est conçu comme un outil qui contribue à faire évoluer la planification spatiale au Maroc, d'une pratique technique d'affectation de l'espace vers des pratiques partagées davantage soucieuses de « cohérence territoriale », de « projet de territoire » ou « projet de ville ». On perçoit bien là comment certains acteurs du MATEE, inscrits dans des réseaux scientifiques et professionnels internationaux, participent à la circulation de référentiels renouvelés de l'action publique territoriale qui ont émergé notamment en France au tournant des années 2000 (lois Voynet et Chevènement, loi SRU).

Le portage du programme national des Agendas 21 locaux par le MATEE explique leur domiciliation première dans les inspections régionales de l'aménagement du territoire, de l'environnement et de l'eau (IRATEE), services déconcentrés du MATEE au niveau des régions. Néanmoins, l'IRATEE de Marrakech s'est peu investie dans le processus. L'inspecteur a en effet peu mobilisé ses cadres dans le processus. Ce défaut d'investissement peut s'expliquer de différentes manières. Si l'institution hébergeait le projet, elle n'en était aucunement responsable, notamment sur le plan financier, puisque cette dimension échoyait à

Rabat. Par ailleurs, les IRATEE, dont les missions ne sont pas clairement définies¹²⁹ et qui manquent de moyens humains, sont mobilisées par la Wilaya pour intervenir au coup par coup sur des dossiers dont elles n'ont pas la maîtrise.

Suite aux premières expériences d'Agenda 21 locaux et alors que de nouveaux Agendas 21 se mettent en place au Maroc, le Ministère réfléchit dès 2005 à une institutionnalisation du programme au niveau central. L'enjeu était d'en conserver la maîtrise sur une scène en pleine recomposition, en raison, notamment, de l'émergence de l'INDH qui marginalise l'Agenda 21 en empruntant à la démarche participative, et ensuite avec le rapprochement entre le PNUD et la Direction Générale des Collectivités Locales (DGCL). Si le MATEE défend une vision où sa position est centrale dans le portage du programme, il lui faut composer avec le PNUD qui questionne cette suprématie et imagine un portage tout au moins partagé entre le Ministère et la DGCL (cf. ci-dessous).

3.3.1.5. LES ACTEURS DE LA COOPERATION INTERNATIONALE

Les rôles respectifs du PNUD et d'UN-Habitat dans la conception et la mise en œuvre des Agenda 21 locaux au Maroc diffèrent sensiblement. En effet, le PNUD pilote et exécute le Programme national des Agendas 21 locaux avec le Ministère de l'Aménagement du Territoire, alors qu'Un-Habitat y contribue essentiellement par un appui technique.

Ceci étant, l'introduction des Agenda 21 locaux au Maroc revient en premier lieu au programme « Localising Agenda 21 » d'UN-Habitat. Déployé dans une quinzaine de pays depuis le milieu des années 90. Ce programme vise à aider les autorités locales des villes moyennes à mettre en œuvre des Agenda 21 locaux. Ces derniers sont conçus comme des dispositifs participatifs de « planification et de gestion environnementales » permettant de progresser sur la voie du développement durable. Dans tous les pays bénéficiaires du programme, le mode opératoire d'UN-Habitat est identique :

- des actions sont engagées auprès de villes ciblées dans le cadre de projets dits « pilotes » ;
- dans un second temps, les interventions se font à l'échelon national pour mettre en place un portage institutionnel central permettant d'accompagner et de diffuser les processus locaux expérimentaux¹³⁰. Au Maroc, rappelons que la phase exploratoire du programme a démarré en 1996 avec l'expérience d'Essaouira et qu'elle a été élargie à partir de 2001 aux villes de Marrakech, Meknès et Agadir dans le cadre du « Programme national des Agenda 21 locaux ». Tout en poursuivant des expérimentations locales, ce programme initie la phase d'institutionnalisation du dispositif à l'échelle nationale.

¹²⁹ L'élaboration du SRAT (Schéma Régional d'Aménagement du Territoire) de la région Tensift el-Haouz n'est lancée qu'en 2007.

¹³⁰ Des pays aussi divers que le Maroc, le Brésil, Cuba, le Sénégal, le Vietnam ou le Kenya ont accueilli ce programme d'UN-Habitat

Les Agenda 21 locaux mis en place dans le cadre du programme d'UN-Habitat respectent par ailleurs un cadre méthodologique extrêmement précis. Les activités à conduire dans le cadre du processus se déclinent en une succession d'étapes dont le déroulement et les attendus sont codifiés¹³¹, à savoir :

- La préparation du « Profil environnemental » de la ville
- La conduite de la première Consultation de ville
- L'établissement des groupes de travail
- L'élaboration du « Plan d'action » et la conduite de la seconde Consultation de ville
- La mise en œuvre de projets à caractère démonstratif
- La consolidation et l'institutionnalisation du processus

La démarche générale ainsi que la conduite de chaque séquence du processus sont précisément décrites dans une série de 9 manuels méthodologiques (The SCP Source Books) produite par les experts d'UN-Habitat. Ces ouvrages constituent une référence et un support pour la formation des coordinateurs et animateurs des dispositifs Agenda 21 à la conduite du processus dans les villes « bénéficiaires ». Selon leurs concepteurs, ils capitalisent les fruits d'expériences urbaines et sont conçus comme des outils opérationnels qui doivent ensuite être « peaufinés, adaptés et mis en œuvre dans les villes »¹³². Ainsi, l'adaptation aux contextes locaux est envisagée, et même encouragée par l'institution internationale, mais elle doit s'inscrire à l'intérieur d'un cadre méthodologique standardisé et étroit.

The SCP Source Books : Les 9 livres de la « bible » Agenda 21 local selon UN-Habitat

Les experts locaux mobilisés dans le cadre des Agenda 21 au Maroc réfèrent sans cesse à ces manuels élaborés par UN-Habitat entre 1998 et 2001. Il s'agit d'une série en 9 volumes ; chaque volume est, soit relatif à une étape du processus (vol. 1 à 5), soit thématique (vol. 6), soit transversal (vol. 7 à 9) :

- :
- Volume 1 : Preparing an Environmental Profile
- Volume 2 : Organising, Conducting and Reporting a City Consultation
- Volume 3: Establishing and Supporting a Working Group Process
- Volume 4: Formulating Issue-Specific Strategies and Action Plans
- Volume 5: Institutionalising the EPM Process
- Volume 6: Urban Air Quality Management Handbook
- Volume 7: Building an Environmental Management Information Systems
- Volume 8: Integrating Gender Responsiveness in EPM
- Volume 9: Measuring Progress in EPM.

¹³¹ Cette méthodologie est explicitée dans une publication d'une vingtaine de pages d'UN-Habitat datant de 1998 et intitulée : « SCP Process Activities: A snapshot of what are they and how they are implemented », le sigle SCP désignant « The Sustainable Cities Programme »

¹³² Traduit du site internet d'UN-Habitat.

Dans le contexte marocain, en dehors de l'expérience pionnière d'Essaouira dans laquelle UN-Habitat intervenait en tant qu'agence d'exécution, la participation de l'agence onusienne a essentiellement portée sur le volet technique. Elle a certes pris part au financement du projet national des Agenda 21 locaux, mais dans une moindre mesure que le PNUD, et a fortiori que le Ministère de l'Aménagement du territoire. Sur le terrain, cette contribution s'est notamment traduite par la mise à disposition d'un expert chargé de superviser l'ensemble du projet d'un point de vue méthodologique. Son implication a consisté à former les coordinateurs et les animateurs intervenant dans les 3 sites, à participer activement à la préparation et au déroulement des Consultations de ville et à superviser la rédaction des différents Plans d'action.

Le PNUD, pour sa part, s'est impliqué à partir du niveau central aux côtés du MATEE dans le pilotage et la supervision du Programme national des Agendas 21 locaux. Sa participation est de nature essentiellement organisationnelle et financière, dans la mesure où il intervient en sa qualité d'agence d'exécution du programme à la demande du Ministère de l'Aménagement du Territoire¹³³. Dans un premier temps, l'appui apporté par le PNUD aux Agendas 21 locaux entrait dans le cadre de ses actions en faveur de la protection de l'environnement et des ressources naturelles. Ceci explique l'inscription première du programme au sein de son unité « Environnement et développement durable ». Par la suite, le Résident permanent du PNUD au Maroc a décidé de basculer le programme vers l'unité « Gouvernance et développement humain » de l'institution. Ce changement de portage institutionnel à l'intérieur de l'organisation onusienne n'est pas anodin. Il témoigne d'un changement de stratégie à l'égard des Agendas 21, basé sur une évaluation globalement mitigée des résultats obtenus jusque là dans les trois villes pilotes.

L'évaluation du Programme national, confiée à un expert français¹³⁴, fait apparaître de nombreuses avancées. Parmi celles-ci, le PNUD reprend à son compte et souligne en particulier « l'émergence d'un débat public au niveau local, une meilleure connaissance des besoins et attentes en matière de développement local permise notamment par les approches participatives, la création de savoirs faire locaux dans la conduite de processus participatifs, ainsi que des progrès enregistrés en matière d'implication de la société civile et de soutien aux associations »¹³⁵. Ceci étant, de nombreuses « difficultés » ou « faiblesses » sont également pointées, parmi lesquelles la faible appropriation du processus par les municipalités. Interrogés de vive voix, certains experts du PNUD se montrent beaucoup plus sévères dans l'évaluation des expériences menées dans les 3 villes. L'un d'eux affirme : « On a tiré la leçon des erreurs du passé. Les résultats ne sont pas très concluants »¹³⁶. S'agissant de l'expérience

¹³³ « le PNUD a appuyé la mise en place de l'approche Agenda 21 afin de répondre à l'intérêt accru exprimé par les partenaires nationaux pour cet outil de gestion durable des centres urbains au Maroc ». UNDP country programme document for the Kingdom of Morocco, 2007-2011, p. 3.

¹³⁴ Les résultats de cette évaluation ont été présentés et mis en débat lors de la rencontre organisée en Mars 2006 à Essaouira par le MATEE et le PNUD.

¹³⁵ PNUD, « Document de projet : mise en œuvre d'un dispositif national d'appui aux Agenda 21 locaux », Draft, 26 avril 2007, p.3.

¹³⁶ Entretien avec un expert du PNUD, juin 2007.

de Marrakech en particulier, il se dit « septique » et ajoute : « Pour moi, il n'y a rien. Le Plan d'action n'est pas suivi ».

Officiellement, le PNUD attribue les difficultés rencontrées dans l'ancrage des dispositifs au sein des municipalités « aux (faibles) capacités des acteurs, à la pesanteur des habitudes et au mode de gouvernance locale »¹³⁷. Ceci étant, il semblerait aussi que l'institution onusienne ait fait preuve d'une certaine improvisation, d'un manque d'anticipation, voire même d'une certaine naïveté. En effet, les enjeux et les difficultés liés au portage local et national des dispositifs Agenda 21 semblent avoir été mal appréciés. A l'échelle locale, parier sur la possibilité d'internaliser après coup un processus enclenché à l'échelon central paraît pour le moins hasardeux. Les chances de succès d'une telle greffe auraient dû apparaître bien minces pour une institution rompue à l'exercice d'évaluation des « risques-projets ». De la même manière, l'efficacité d'un portage national par une institution (le Ministère de l'Aménagement du Territoire) qui n'a aucun relais au sein des municipalités aurait dû soulever des doutes dans la perspective d'un ancrage local ultérieur des dispositifs. Cette analyse est confortée par l'autocritique que fait un expert du PNUD : « A l'époque, on n'était pas dans la même dynamique. Le PNUD voulait que les Agendas 21 démarrent. Ils (PNUD) ont construit au fur et à mesure. Maintenant, avec le recul, on se dit comment ont-ils pu s'embarquer là dedans ? »¹³⁸.

La référence régionale de la nouvelle stratégie du PNUD d'appui aux Agenda 21 locaux

« A l'heure où le Gouvernement du Maroc est pleinement engagé dans la consolidation du processus de décentralisation et de déconcentration, le PNUD envisage de poursuivre son appui à ce processus, à travers la diffusion et l'institutionnalisation de l'approche agenda 21 au niveau national. Le PNUD a ainsi développé une approche régionale, permettant aux municipalités intéressées par l'approche de bénéficier d'Agendas 21 locaux qui renforcent leur structures et assurent la participation de la société civile aux processus de prise de décision ».

Ce repositionnement régional du PNUD-Maroc s'inscrit par ailleurs dans la droite ligne de la nouvelle politique du système des Nations Unies en matière de développement local. Promue depuis fin 2004, cette politique est communément appelée « Approche territoriale du développement ». Elle ambitionne de favoriser et d'amplifier le développement local en articulant, sur les territoires régionaux, les actions et programmes des partenaires de la coopération internationale, bilatérale et décentralisée. Cette stratégie de territorialisation du développement est fondée sur la notion d'intérêt partagé et l'implication de la société civile { l'échelle des régions.

UNDP country programme document for the Kingdom of Morocco, 2007-2011, 16p.

Ce constat d'échec constitue une épreuve à partir de laquelle le PNUD-Maroc va se repositionner. Tirant la leçon des expériences passées, l'institution entreprend de refonder sa stratégie de soutien à la mise en place des Agenda 21 locaux (cf. encadré ci-dessous).

Désormais convaincue que « l'implication institutionnelle des municipalités dans le portage du processus et l'animation du dispositif est (...) un impératif pour la pérennisation de la démarche », le PNUD fait de cette implication un préalable au lancement du dispositif pour

¹³⁷ PNUD, op. cit.

¹³⁸ Ibid.

les futurs Agendas 21. Cette nouvelle stratégie se traduit par des mesures concrètes aux échelles locales et nationales.

A l'échelle locale, le PNUD-Maroc amorce un désengagement qui se traduit par un retrait du financement direct des projets d'Agenda 21 locaux, au profit d'un appui « technique » aux collectivités locales désireuses d'engager une telle démarche. Selon l'expert responsable des Agenda 21 locaux au PNUD-Maroc, cet appui consistera essentiellement à apporter, par le biais de la formation, une aide aux villes volontaires pour la mobilisation de ressources (cf. encadré ci-dessous). L'articulation entre le PNUD et l'échelon municipal pourra se faire le cas échéant par l'intermédiaire du niveau régional que le PNUD tente de privilégier dans le cadre de ses nouveaux programmes de coopération (cf. encadré ci-dessus : « La référence régionale de la nouvelle stratégie du PNUD d'appui aux Agendas 21 »).

Le désengagement du PNUD à l'échelle locale

« Le PNUD était très investi. On est en train de se retirer ». Rappelant néanmoins l'engagement récent du PNUD dans le financement du projet Agenda 21 local d'El Hajeb, le même expert explique que ce sera le dernier Agenda 21 local soutenu par le PNUD, et qu'« l'avenir, celui-ci « n'apportera plus de financement direct aux projets locaux ». L'essentiel de l'appui sera désormais d'ordre « technique » : « On va dire aux municipalités : on vous aide à faire de la mobilisation de ressources...on vous fait des formations pour cela ».

Entretien avec le responsable des Agendas 21 locaux au PNUD-Maroc, juin 2007

Au plan national, le changement de stratégie du PNUD-Maroc se traduit par la conception d'un nouveau dispositif national d'appui aux Agenda 21 locaux, négocié délicatement - semble-t-il - avec le MATEE. En effet, soucieux de garantir l'ancrage des futurs Agendas 21 dans les municipalités, le PNUD remet en question le portage national par le seul ministère de l'Aménagement du territoire. Pour cela, il préconise de l'élargir en mettant sur pied un dispositif à deux niveaux :

- un « Comité national Agendas 21 » très ouvert, chargé de la promotion et de la coordination des Agendas 21¹³⁹.
- une Cellule de gestion resserrée faisant office de secrétariat du Comité national pour la gestion quotidienne du programme sur les plans technique et financier.

L'examen de l'architecture des deux structures proposées fait clairement apparaître la volonté du PNUD-Maroc d'associer au MATEE le Ministère de l'Intérieur, et plus particulièrement la Direction Générale des Collectivités Locales (DGCL), pour le pilotage des Agendas 21. Ce parti pris révèle une démarche très pragmatique. Il s'appuie sur une conviction selon laquelle seule l'implication au plus haut niveau de la DGCL serait en mesure de garantir l'implication effective des municipalités à l'échelon local. Le montage institutionnel proposé par le PNUD pour l'ensemble du Programme des Agendas 21 locaux (cf. le graphique ci-dessous) repose au

¹³⁹ PNUD, « Document de projet : mise en œuvre d'un dispositif national d'appui aux Agenda 21 locaux », avril 2007. La proposition consiste à ouvrir ce comité à « tout acteur public ou privé désireux de s'investir dans la problématique du développement durable et de la gouvernance locale au Maroc ».

niveau central sur un « attelage » MATEE/DGCL qui trouve son pendant au niveau local dans un tandem IRATEE/collectivités locales. Dans cette configuration, l'institution onusienne s'attribue une position à la fois centrale et discrète sur l'échiquier des acteurs, position qui préfigure sans doute un rôle de médiation, entre les deux ministères d'une part, et entre niveaux national et local d'autre part.

Le retrait du PNUD des Agendas 21 locaux est par ailleurs le reflet d'un ajustement de stratégie plus global au Maroc. Cet ajustement est perceptible dans le nouveau programme de coopération entre le Maroc et le PNUD conçu pour la période 2007-2011. Celui-ci se fonde sur les priorités définies dans l'Initiative Nationale de Développement Humain (INDH). Le PNUD se propose ainsi d'apporter un appui à la mise en oeuvre de l'INDH en articulant ses propres actions aux axes d'intervention de cette Initiative Nationale¹⁴⁰.

Pour conclure, précisons qu'au moment où notre enquête de terrain s'achève, le Ministère de l'Intérieur, sollicité par le PNUD-Maroc, faisait son entrée en scène face à un MATEE qui voyait le rapport de force se modifier, dans un contexte institutionnel marqué par ailleurs par une forte incertitude liée aux élections législatives à venir (automne 2007).

3.3.2. ESPOIRS ET DESENCHANTEMENT DES ACTEURS ASSOCIATIFS FORTEMENT MOBILISES

Rappelons que le démarrage de l'Agenda 21 de Marrakech intervient dans un contexte favorable à l'émergence et à la mobilisation des acteurs associatifs. L'ouverture démocratique suscitée par l'alternance politique s'est en effet traduite par une évolution positive du champ législatif encadrant les associations et les rassemblements publics¹⁴¹. Par ailleurs, elle a participé à infléchir progressivement les pratiques des acteurs institutionnels dans le sens d'une plus grande implication de la société civile.

A Marrakech, la conjoncture est d'autant plus favorable à la mobilisation du tissu associatif que celui-ci avait déjà été activé dans le cadre de projets antérieurs de développement local. Au premier rang de ces projets figure le Programme de Lutte Contre la Pauvreté en milieu

¹⁴⁰ Les axes d'intervention de l'INDH sont :

- le renforcement des capacités pour une gouvernance démocratique,
- la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale,
- l'énergie et l'environnement durable

¹⁴¹ En témoigne la promulgation en 2002 de deux nouvelles lois relatives aux associations et aux rassemblements publics

urbain et périurbain (PLCP)¹⁴². En plus du cadre méthodologique et de l'appui du PNUD-Maroc et d'UN-Habitat, ce programme partage avec le programme des Agendas 21 locaux un certain nombre d'objectifs et de principes, parmi lesquels le renforcement des capacités des acteurs locaux (cadres associatifs, élus, cadres municipaux).

Davantage encore que pour les Agenda 21, les associations ont constitué la clef de voûte du dispositif partenarial local mis en place par le PLCP. En leur qualité de relais auprès des populations démunies visées par ce programme, elles ont bénéficié de sessions de formation (montage et gestion de projets, construction de partenariats, mobilisation de ressources, techniques de communication, etc.), visant à une plus grande professionnalisation, l'objectif étant d'en faire des partenaires crédibles et légitimes du développement de la ville. Ainsi, lorsque le processus Agenda 21 démarre fin 2002, le terrain était préparé. Le tissu associatif local avait été approché, animé, formé et « fédéré » par les activités menées dans le cadre du PLCP durant sa phase pilote (1998-2001). La seconde phase du programme (2002-2006) est d'ailleurs contemporaine de l'Agenda 21 local. Les deux programmes évolueront par la suite de manière parallèle, s'alimentant l'un l'autre, en mettant notamment en commun les réseaux d'acteurs associatifs. C'est, par exemple, sur la base des listings constitués par les responsables du PLCP que le coordinateur de l'Agenda 21 a identifié et contacté un certain nombre d'associations locales pour les convier à participer aux premières réunions. De ce fait, l'Agenda 21 a contribué à renforcer l'effet « petit monde »¹⁴³ suscité par le PLCP dans le milieu associatif local.

Toutefois, certains facteurs ont créé de réels obstacles à la mobilisation du tissu associatif. La présence massive de la coopération internationale a ainsi joué le rôle de véritable caisse de résonance amplifiant fortement les attentes des associations. Autre facteur de difficulté, la similarité des démarches des deux programmes, a souvent été source de confusion pour ces acteurs. Les responsables de l'Agenda 21 ont dû à ce titre déployer des trésors de pédagogie et de tact pour expliquer aux associations - sans les démobiliser pour autant - qu'à la différence du PLCP¹⁴⁴, l'Agenda 21 ne constituait pas un guichet financier (cf. encadré ci-dessous).

¹⁴² « (...) Le Programme pilote de lutte contre la pauvreté en milieu urbain et péri-urbain (1998-2001) – mené conjointement par le Ministère de l'Emploi, de la Formation Professionnelle, du Développement Social et de la Solidarité, et le PNUD, avec l'appui technique du UN-Habitat – a permis d'expérimenter et de valider dans trois villes (Casablanca, Marrakech et Tanger), de nouvelles approches de développement social fondées sur le partenariat entre collectivités locales, services de l'Etat, société civile et secteur privé. Ce programme vise le renforcement des capacités des acteurs locaux, à travers la formulation et la mise en oeuvre de plans d'action intégrés de lutte contre la pauvreté urbaine et péri-urbaine » (Fadili Monceyf, *Reduction of urban poverty in Morocco, Istanbul + 5, Thematic Committe*, 6-8 juin 2001). Précisons par ailleurs que les activités soutenues dans le cadre du PLCP relèvent de 3 axes : les activités génératrices de revenus, la formation qualifiante et l'intégration sociale.

¹⁴³ Entretien avec un responsable associatif, Marrakech, mars 2007.

¹⁴⁴ Parallèlement à ses activités de renforcement des capacités des acteurs locaux, le PLCP lançait des appels à projets et distribuait ainsi des subventions à des associations locales porteuses de projets de développement social visant des populations démunies dans l'un des trois domaines ciblés : les activités génératrices de revenus, la formation qualifiante et l'intégration sociale.

Si les associations ont fini par comprendre qu'elles ne pouvaient attendre grand-chose de l'Agenda en termes de ressources financières, qu'est-ce qui explique qu'elles s'engagent pourtant dans le processus ? Qu'en attendaient-elles concrètement ? Des entretiens menés auprès de responsables associatifs permettent d'apporter quelques éléments de réponse à ces questions :

L'Agenda 21 local a été perçu comme un lieu de ressources immatérielles nourrissant l'action militante. Ces ressources sont de différents ordres.

La participation aux rendez-vous de l'Agenda 21 permet de se tenir au courant, de glaner des informations utiles pour agir, de se forger des opinions : « Nous en tant qu'association, pour nous... je te cache pas, on était là, dans l'Agenda 21, pour voir ce qui se passe dans cette ville. Donc pour voir la documentation, pour l'exploiter par la suite (...), comprendre ce qui se passe dans cette ville...elle est tellement grande...elle est tellement atelier (au sens de laboratoire). Donc c'est une occasion. Il y a le monsieur de la RADEEMA¹⁴⁵ qui parle, le monsieur de l'ONEP¹⁴⁶.... C'est là où nous, on écoute et on prend. C'est...comprendre pour agir »¹⁴⁷. C'est un lieu où les militants essaient de mobiliser de l'expertise locale, notamment scientifique et universitaire, pour légitimer leur action. Ils y trouvent des arguments « scientifiques », « rationnels » qui crédibilisent leur discours et étayent leurs engagements : « nous par exemple...sur l'eau, sur les pénuries d'eau, sur les consommations d'eau...ça se

Question : « Est-ce qu'il y a pu y avoir un malentendu au départ sur le statut de l'Agenda 21 ?

- « Non. Mais parce qu'avant la première consultation, donc le programme a organisé une journée de sensibilisation, on peut l'appeler un atelier de démarrage. Donc on a invité toutes les associations, tous les acteurs locaux, etc., rien que pour présenter le processus Agenda 21. Ca a été discuté, il y avait des questions bien sur, etc. On a bien sur maintes fois soulever la question, 'Est-ce que l'Agenda 21 il peut financer des projets ?', on a répondu que non, ce n'est pas un guichet financier, c'est une méthodologie de travail, c'est un appui à la bonne gouvernance, c'est un outil d'aide à la prise de décision, donc qui va être mis à la disposition des communes, etc., ce n'est pas un document opposable, le Plan d'action ce n'est pas un document opposable, mais ça peut être considéré comme une référence où on peut puiser quelques idées, quelques projets, pour alimenter le PDES. Alors je crois qu'actuellement il y a une confusion... Avec le projet INDH, parce que c'est le même processus, c'est le même produit, c'est la même démarche, avec le comité local, etc. »

Entretien avec un observateur direct du processus, mars 2007

chiffre. Donc tu prends ces outils (les chiffres) et c'est à toi »¹⁴⁸.

¹⁴⁵ Il s'agit de la régie municipale de distribution d'eau et d'électricité de Marrakech.

¹⁴⁶ L'Office National de l'Eau Potable (ONEP) est responsable de la mobilisation des ressources en eau destinée à l'ensemble des usages.

¹⁴⁷ Entretien avec un responsable d'association, Marrakech, mars 2007.

¹⁴⁸ Op. cit.

L'Agenda 21 local est aussi un lieu où l'on peut nouer des relations (« (...) faire des connaissances, connaître des amis, des collègues, etc. »), construire ou pénétrer des réseaux, approcher des responsables d'administrations, des élus, des universitaires, etc. bref des acteurs souvent difficiles d'accès. A ce titre, c'est un lieu de mise en contact de publics différents comme il en existait peu à Marrakech, et de ce fait, c'est une scène efficace pour interpeller, se faire entendre, revendiquer, etc. en un mot pour militer. Par ailleurs, l'un des apports les plus soulignés de l'Agenda 21 est qu'il a permis de créer de l'interconnaissance entre les associations et de « fédérer » un tissu associatif auparavant très atomisé.

L'Agenda 21 est également apparu - et c'était l'une de ses fonctions - comme un lieu de formation et d'acquisition de nouvelles compétences permettant d'améliorer le travail associatif : « on a aussi participé aux formations, au renforcement de capacités et tout... on n'a pas nié ça. ». « (...) nous on est entré là (à Agenda 21) par militantisme. Mais si tu ajoutes les petites choses : comment faire un projet, un diagnostic, un bilan, une comptabilité,... donc c'est la performance ». En plus de leur activité militante, certains acteurs associatifs ont enrichi leur formation personnelle et professionnelle. A ce titre, l'Agenda 21 a constitué un tremplin vers de nouveaux horizons professionnels : « j'ai deux exemples de personnes : un qui est maintenant aux microcrédits dans une banque et un qui est directeur d'une association de bienfaisance à Rabat. Donc... lorsqu'ils ont sur leur CV : 'j'ai participé à l'Agenda 21, j'ai participé à...'... ou si tu leur poses des questions dans un entretien... ils connaissent déjà ; donc il ya une petite valeur ajoutée, bien sûr ». Certains responsables d'associations soulignent l'intérêt de disposer sur le marché de l'emploi de personnes militantes et qualifiées : « c'est des perles, c'est des bijoux recherchés ».

Enfin, pour une minorité d'associations - celles qui ont bénéficié d'un appui financier dans le cadre des projets démonstratifs -, Agenda 21 est aussi un guichet, même si les financements en jeu sont perçus comme modestes : « C'était pour nous une petite opportunité, donc on a rempli le formulaire, il y avait une commission et ça a été retenu ». Un responsable associatif dont l'association a bénéficié d'une subvention du PLCP, puis d'un soutien du programme Agenda 21, illustre bien ce positionnement stratégique et opportuniste de certaines associations expérimentées : « (On se mobilise) vite vite vite, parce qu'on a une structure souple, en même temps légère et efficace. Donc on est un noyau dur, on ne fait que ça : dès qu'il y a une opportunité, allez hop. (...) S'il y a un petit projet qui peut nous donner un vidéoprojecteur ou bien un ordinateur, tant mieux. Nous on a toujours fait ça et on va continuer toujours à le faire, avec ou sans (Agenda 21) ».

Quel regard portent au final les acteurs associatifs sur les limites du processus Agenda 21 ?

Si les apports de l'Agenda 21 sont soulignés, de nombreux responsables associatifs se montrent critiques sur le processus. Certains affichent même une déception et un désenchantement à la mesure des espoirs et des attentes suscités. Le registre des critiques est étendu ; il renvoie à deux catégories :

des critiques prenant pour cible le processus même : de nombreuses associations pointent la faiblesse des moyens financiers du programme qui participe selon elles à décrédibiliser le processus. D'autres expriment des doutes quant aux véritables intentions des promoteurs de l'Agenda 21 local qui feraient de celui-ci un « label » au service du marketing territorial, au même titre que le classement Unesco obtenu quelques années plus tôt : *« j'ai un œil critique là-dessus (Agenda 21). Je me suis dit que Marrakech...ils veulent la vendre, donc ils veulent le label Agenda 21. C'est un raisonnement un peu simpliste, mais on peut discuter de ça »*.

des critiques attribuant l'échec de l'Agenda 21 à des effets de contexte : pour certains, le problème de l'Agenda 21 renvoie à un contexte politique local marqué par la corruption et l'absence de démocratie (cf. l'encadré ci-dessous).

Les limites de l'Agenda 21 local : corruption et absence de démocratie

Un responsable associatif commente le fait que la municipalité ne se soit pas appropriée le Plan d'action, signant ainsi la fin d'un processus de démocratie participative : « Tu sais, tu es au Maroc. Ce n'est pas l'Agenda 21 de Lille ! Donc... tu es au Maroc... On peut pousser le raisonnement plus loin : Est-ce qu'il y a une démocratie au Maroc ? ça, c'est une autre discussion. Donc, c'est un Agenda 21 au Maroc, je ne peux pas dire le contraire... ». Il ajoute aussitôt : « Laissez-moi pousser le raisonnement plus loin. Est-ce que notre maire est élu ? Est ce que notre Wali est élu ? Ici on n'est pas dans un système français ; on n'a pas fait la révolution française. On est dans une monarchie au Maroc, donc on a fait un Agenda 21 à la marocaine, dans un système où il y a la corruption, dans un système où il n'y a pas la démocratie, dans un système où je ne peux pas t'enlever de ton poste, parce-que tu es toujours là ». Le verdict tombe, très pessimiste : « Tu as beau faire venir les meilleures des meilleurs, tu es dans un système où il y a la corruption. Tu es dans un système où il y a une démocratie entre guillemets ».

Et de conclure, avec un certain désenchantement, sur les limites de l'Agenda 21 en tant qu'outil ou scène au service de la démocratisation de la vie locale : « Qu'est-ce que tu attends de l'Agenda ? C'est un mécanisme ! Si tu veux faire autre chose, (il faut) aller dans un parti politique, aller dans un syndicat, aller dans un setting, à une manif. Un Agenda 21, qu'est-ce qu'il va te... Il va changer le monde ?! ».

Entretien avec un responsable associatif, Marrakech, mars 2007

3.3.3. ELUS, TECHNICIENS MUNICIPAUX ET SERVICES EXTERIEURS DE L'ETAT : DES ACTEURS EN RETRAIT

L'ensemble des acteurs ayant suivi la dynamique relatent la faiblesse de l'implication de quatre catégories d'acteurs pourtant visés par l'Agenda 21 : les élus, les fonctionnaires communaux, les services extérieurs de l'Etat et le secteur privé.

La plupart des élus sont restés en effet en retrait du processus. Le maire lui-même, et son équipe resserrée, ne se sont pas impliqués. Ils ne soutiendront que très mollement la domiciliation de l'Agenda 21 au sein de la municipalité¹⁴⁹. Sur un peu plus de 80 élus qui siègent au Conseil de ville, une vingtaine seulement a pris part aux ateliers de travail. Les élus présents l'ont été, soit au titre de leur engagement associatif - en particulier dans le domaine de la lutte contre la pauvreté (élus à double casquette) -, soit en tant que rapporteur d'une commission permanente au Conseil de ville. La participation de ces derniers répond à une convocation du maire, lui-même sollicité par les organisateurs pour impliquer davantage les élus¹⁵⁰.

Plusieurs raisons peuvent être évoquées pour expliquer cette mise à distance.

En premier lieu, le maire et son équipe contestent la légitimité d'un projet qui leur est imposé par un ministère qui n'est pas leur ministère de tutelle et avec lequel ils n'ont aucune accointance politique. Le maire est affilié à l'Union Constitutionnelle (UC), un parti proche du Palais créé à l'origine pour neutraliser les grandes forces politiques (USFP et Istiqlal), alors que le ministre de l'Aménagement du territoire est l'un des chefs de file de l'USFP (Union Socialiste des Forces Populaires), parti de gauche à la tête du gouvernement d'alternance¹⁵¹.

En second lieu, les élus se montrent réticents à la démarche participative promue par l'Agenda 21. Cette démarche bouscule les habitudes, se heurte à des inerties de fonctionnement : elle remet notamment en cause la gestion clientéliste et affairiste de la ville¹⁵² et accorde un pouvoir de décision aux associations. Par ailleurs, la question du financement du Plan d'action et de son impact sur le budget municipal a constitué une forte préoccupation du conseil municipal qui en a fait son cheval de bataille contre la domiciliation.

¹⁴⁹ A ce sujet, se reporter infra IV.1- : « L'impossible appropriation de l'Agenda 21 local par la Municipalité ».

¹⁵⁰ Sur cet aspect, cf. infra : « La participation : une fin en soi ? ».

¹⁵¹ A la différence du maire de Marrakech, le maire d'Agadir appartient à l'USFP et s'est fortement impliqué dans le processus Agenda 21.

¹⁵² Ce fonctionnement affairiste est favorisé à Marrakech par la pression de la croissance urbaine et du tourisme international qui créent pour les affaires de nombreuses opportunités.

Certains élus engagés dans le processus Agenda 21 vont jusqu'à expliquer la défection des élus par leur incompétence. Ils attribuent celle-ci au système électoral marocain qui favorise les opportunistes plus que les véritables engagements politiques (cf. encadré). Ils interrogent ainsi le sens de la démocratie représentative au Maroc et les articulations qu'ils jugent problématiques entre démocratie représentative inachevée et émergence d'un processus de démocratie participative.

Une démocratie représentative inaboutie

« Durant les trois derniers mandats électoraux, 1992, 1997 et 2003, il y a une partie des élus qui est restée la même. Et pourquoi on trouve les mêmes personnes ? Ce n'est pas parce ces élus ont accumulé une expérience dans la gestion communale durant une longue période, comme en Europe. Ici, chez nous, il y a d'autres facteurs qui jouent dans la réélection de ces personnes. Même les partis politiques ne choisissent pas leurs candidats parce qu'ils sont des gens de terrain et qu'ils connaissent les problèmes de la ville... Car ces élus changent de partis politiques d'un mandat à l'autre. Donc, les accumulations ...que pourrait apporter l'élu n'existent pas. Il n'y a ni accumulations cognitives, ni accumulations de projets ».

Entretien avec un élu local USFP, Marrakech, février 2008

La distance dans laquelle la ville tient l'Agenda 21 se manifeste également par la faible implication des fonctionnaires communaux. Un seul technicien, chef du service environnement, a été mandaté par voie administrative pour participer à l'Agenda 21 et a donc suivi tout le processus. Néanmoins, ce technicien s'est particulièrement impliqué. Il sera même repéré comme une personne ressource, et sera recruté en 2003 par le PNUD-Maroc parmi quelques 80 autres candidats sur le poste de coordinateur de l'Agenda régional de Tensift El-Haouz (région de Marrakech)¹⁵³. Sa motivation s'explique par un double engagement sur les questions d'environnement et sur la démarche participative et s'appuie sur des compétences scientifiques et techniques acquises dans le cadre de son cursus universitaire¹⁵⁴ et professionnel¹⁵⁵. Il connaît également très bien le milieu associatif local à travers son engagement dans plusieurs associations actives à Marrakech. Comme pour son homologue à Marrakech, l'Agenda 21 a constitué pour cet ingénieur municipal un « espace de liberté, d'expression des engagements », de « démocratie », mais aussi de déploiement des compétences, ce que ne lui avait pas permis son travail dans l'administration municipale (cf. encadré).

¹⁵³ Sur la question de la construction d'expertise autour de l'Agenda 21 local de Marrakech, se reporter infra à la partie sur l'expertise.

¹⁵⁴ Il a fait sa thèse sur le traitement des eaux usées à Marrakech, université Cadi Ayyad.

¹⁵⁵ Il a participé à l'élaboration de plusieurs profils environnementaux au milieu des années 90 pour le compte du Ministère de l'environnement et a mis en place le service environnement au sein de la ville de Marrakech.

Agenda 21 et déploiement des compétences

« Vraiment, c'est là (Agenda 21) où j'ai pu vraiment valoriser mes compétences. Je travaille librement, je m'intéresse aux choses que vraiment, au niveau de l'administration... tu es toujours... J'avais toujours l'impression de répondre à des instructions : ' Il faut faire ci, il faut faire ça, il faut assister à cette réunion'. Parfois j'ai assisté à des réunions sans avoir de fonds de dossier. Oui, vous avez de simples convocations pour assister à des réunions alors que vous n'avez pas de dossiers. Ecoutez, le travail administratif c'est... »

Entretien avec le fonctionnaire municipal qui s'est impliqué dans l'Agenda 21 de Marrakech, Marrakech, mars 2007

L'Agenda 21 est perçu comme une opportunité d'émancipation dans le travail et de changement des pratiques de l'action publique, même si cet ingénieur municipal est conscient du chemin qui reste à parcourir. Mais, d'une manière générale, les fonctionnaires de la ville ne voient pas d'un aussi bon œil l'Agenda 21. Ils craignent de voir ce dispositif bousculer les habitudes de travail et les concurrencer dans leurs domaines de compétences.

Les services extérieurs de l'Etat ont également porté peu d'intérêt à la dynamique, y compris paradoxalement l'IRATEE pour des raisons que nous avons déjà soulignées¹⁵⁶. Les responsables de ces services étaient généralement présents aux Consultations de ville qui revêtaient une dimension protocolaire avec la présence des officiels : le président du Conseil municipal et le wali. Mais, en dehors de ces occasions, ils déléguaient leur participation à des employés subalternes, généralement peu motivés et impliqués, présents de manière ponctuelle, manquant de compétence technique et surtout sans pouvoir décisionnel¹⁵⁷.

¹⁵⁶ Cf. supra III.1- « Des porteurs de projet à l'articulation des échelles locale, nationale et internationale ».

¹⁵⁷ Tirant la leçon de la faible mobilisation des services extérieurs de l'Etat dans l'Agenda 21 de Marrakech, le coordinateur de l'Agenda régional a tenu à envoyer des invitations signées par le Wali ou le ministre de tutelle, de façon à garantir une large représentativité de ces services.

3.4. DE LA DIMENSION PROGRAMMATIQUE A LA DIMENSION OPERATIONNELLE : UN PROCESSUS EN PANNE

3.4.1. L'IMPOSSIBLE APPROPRIATION DE L'AGENDA 21 PAR LA MUNICIPALITE

Rappelons que selon la méthodologie développée par UN-Habitat, les Agendas 21 locaux sont mis en place dans le cadre d'un programme national, mais l'objectif ultime de ce programme consiste à garantir leur appropriation par les instances municipales. L'enjeu est en effet d'ancrer politiquement et institutionnellement les dynamiques locales afin de les pérenniser au-delà de l'horizon des programmes de la coopération internationale. A Marrakech, cet objectif se heurte aux réticences de la mairie à s'approprier une dynamique impulsée par l'administration centrale et qui pourrait constituer, à terme, un contre-pouvoir à l'échelle locale.

3.4.1.1. INSTITUTIONNALISATION OU SIMPLE DOMICILIATION : QUEL ANCRAGE LOCAL POUR L'AGENDA 21 ?

La question de l'ancrage local de l'Agenda 21 émerge sur la scène publique dès la fin de la deuxième Consultation de ville (22-23 avril 2004). En effet, la Déclaration de la ville de Marrakech, rédigée en conclusion de ces journées, préconise clairement qu'il « appartiendra aux acteurs locaux, notamment le Conseil communal de la ville, de procéder à la domiciliation de la démarche Agenda 21 local et à l'institutionnalisation de ses instruments ». Dans cette optique, la Déclaration annonce la signature prochaine d'une Convention de partenariat entre l'Agenda 21 de Marrakech et le Conseil communal de la ville. La conclusion de cet accord qui doit sceller l'ancrage local de l'Agenda 21 est d'autant plus urgente que la fin officielle du programme - et donc du soutien de la coopération internationale - est fixée pour fin décembre 2005.

Pour les acteurs porteurs de la dynamique, l'ancrage local du dispositif passe par son « institutionnalisation » au sein de la ville. Cette institutionnalisation revêt au moins deux dimensions :

- une dimension physique qui se traduit par une domiciliation de l'équipe de l'Agenda 21 dans les locaux de la municipalité,

- une dimension immatérielle que l'on pourrait traduire par l'adoption de l'outil et l'appropriation de la démarche - certains parlent de « l'esprit » - Agenda 21 par l'institution municipale, élus et techniciens confondus.

La signature de la Convention de partenariat en novembre 2006 entre le MATEE et la Ville a fait l'objet d'une cérémonie très solennelle, mettant en présence le Maire de Marrakech, le Ministre de l'Aménagement du Territoire et le Résident permanent du PNUD au Maroc, lequel contresigne le texte en sa qualité de témoin. L'accord conclu vise à « domicilier et ancrer tous les acquis du programme Agenda 21 local, qui a démarré au sein de l'IRATEE, dans l'espace de la commune urbaine de Marrakech qui oeuvrera à garantir le renforcement de ces acquis et leur pérennisation au niveau de la ville après la fin du programme fixée à fin décembre 2005 »¹⁵⁸ Parmi les objectifs affichés de cet accord figure en premier lieu la création d'un « espace de dialogue et de concertation »¹⁵⁹ visant à mettre en cohérence le Plan de Développement Economique et Social (PDES)¹⁶⁰ de la ville et le Plan d'action issu d'Agenda 21. Si l'objectif d'articuler les deux instruments est clairement affiché, rien n'est dit en revanche sur les modalités pratiques de cette articulation. Notamment, quelle forme pourrait prendre cet « espace » de dialogue et de concertation ? Et dans quelle mesure cette déclaration d'intention engage réellement la ville ?

De fait, l'institutionnalisation de l'Agenda 21 a pris la forme d'une simple domiciliation. Du reste, celle-ci s'est avérée laborieuse et doit beaucoup à la persévérance et à la ténacité du coordinateur local pour convaincre les élus et les chefs de services de la ville¹⁶¹. La délibération du Conseil municipal sur le projet de Convention n'intervient qu'en juillet 2005, soit plus d'un an après la 2^{ème} Consultation de ville (avril 2004). A cette date, le coordinateur réintègre l'administration municipale, tout en restant affecté à la coordination de l'Agenda 21. Il quitte alors les locaux de l'IRATEE. Mais à sa déception, ce retour à la municipalité équivaut à une « mise au placard » : il se retrouve avec son équipe dans un appartement de la ville, isolé de toute activité municipale et où jamais aucun élu ou cadre municipal ne se rend. Cette situation, que le coordinateur compare à un "exil", durera plus d'un an, jusqu'en janvier 2007, date à laquelle il est invité à occuper enfin un bureau à la municipalité¹⁶². Aucune communication sur cette "intégration" n'est réalisée au niveau de l'administration municipale,

¹⁵⁸ Convention de partenariat pour la domiciliation de l'Agenda 21 local de la ville de Marrakech entre le MATEE et le Conseil municipal de la ville de Marrakech, Titre 1, p.2. (Traduit de l'arabe par les auteurs)

¹⁵⁹ Ibid.

¹⁶⁰ Le PDES est un document de programmation établi tous les 6 ans par la ville à la demande du Ministère de l'Intérieur. Cette programmation, faite sur la base d'un diagnostic réalisé par les techniciens municipaux, porte sur les infrastructures (voirie, espaces verts, éclairage public, gestion des déchets, etc.) et les équipements (administratifs, sociaux, culturels, sportifs et économiques). De facture très classique, ce document s'appuie sur une évaluation strictement quantitative des besoins de chaque commune en infrastructures et équipement, sans référence aucune à une vision ou un projet de ville.

¹⁶¹ Celui-ci qualifie la domiciliation de « longue histoire », entretien mars 2007.

¹⁶² Relatant l'histoire de la domiciliation, le coordonnateur explique : "J'ai tout fait pour que ce soit comme ça, ce n'était pas facile, c'était une bataille pendant un an et demi, ça reste une bataille de tous les jours. Il faut changer les mentalités...c'est un comportement, un changement de mentalité, ça demande beaucoup de patience, si on n'a pas de patience, on peut lâcher", entretien mars 2007.

si bien que trois mois après, des cadres à des postes clés ignorent toujours la présence du coordinateur de l'Agenda 21 parmi eux.

Petit mémento de la domiciliation

- Avril 2004 : Annonce lors de la seconde Consultation de ville de la signature d'une Convention de partenariat entre le MATEE et le Conseil de ville sur la domiciliation de l'Agenda 21
- Juillet 2005 : Approbation du projet de la Convention par le Conseil municipal, suivi de la réintégration du coordonnateur local dans l'administration municipale et de l'installation de l'équipe Agenda 21 dans un appartement appartenant à la ville (période qualifiée « d'exil » par le coordonnateur).
- Décembre 2005 : Fin officielle du Programme PNUD soutenant l'Agenda 21 local de Marrakech
- Novembre 2006 : Signature de la Convention par le Ministre de l'Aménagement du Territoire, le Maire de Marrakech et le Résident permanent du PNUD au Maroc en sa qualité de témoin.
- Janvier 2007 : Installation de l'équipe Agenda 21 dans les locaux de la municipalité

Les réticences vis-à-vis de la domiciliation de l'Agenda 21 au sein de l'instance municipale émanent à la fois d'élus et de techniciens municipaux. Le procès-verbal de la délibération du Conseil municipal sur la Convention de domiciliation (en juillet 2005), ainsi que plusieurs entretiens, révèlent qu'une des préoccupations des élus concerne l'origine et les modalités de financement des opérations prévues dans le "Plan d'action". L'équipe municipale, dominée par des hommes d'affaires peu soucieux des questions sociales et environnementales, craint de se voir imposer des obligations et des priorités en matière de développement urbain. Certains élus s'inquiètent aussi de voir le dispositif Agenda 21 remettre en question leurs pratiques de subvention des associations basées sur une logique clientéliste. Du côté des techniciens, les réticences sont à mettre sur le compte de la crainte de voir l'équipe de l'Agenda 21 local empiéter sur leurs domaines de compétences et les concurrencer.

Compte tenu de ces résistances et tergiversations, comment expliquer que l'institution municipale ait fini par céder et par « accueillir » - il est vrai sans grand enthousiasme - l'Agenda 21 local ? Certes, la pression des acteurs nationaux et internationaux était forte, de même que les attentes d'une partie des acteurs locaux. Cependant, l'acceptation participe aussi d'un calcul stratégique du Maire et de ses proches collaborateurs, un calcul selon lequel

il vaut mieux adopter le dispositif pour l'avoir sous contrôle, plutôt que courir le risque d'une instrumentalisation au service d'un contre-pouvoir porté par l'opposition ou par une partie de la société civile. Ainsi, l'équipe municipale ne se saisit de l'Agenda 21 que pour mieux le neutraliser.

Si la domiciliation apparaît comme une condition nécessaire à la poursuite de la dynamique, elle n'est pas pour autant suffisante, en ce sens qu'elle n'implique pas automatiquement l'appropriation du dispositif. Tous les observateurs s'accordent en effet à reconnaître que le processus local est aujourd'hui en panne. L'équipe Agenda 21 est certes installée dans les locaux de la municipalité, mais elle n'a jamais été intégrée à l'organigramme officiel de la ville. Le « Plan d'action » qui aurait du faire l'objet d'une priorisation et d'un début de mise en œuvre reste lettre morte (voir encadré ci-dessous) ; alors que la cellule Agenda 21 est mobilisée de temps à autre - et par le Maire en personne - sur des dossiers sans lien direct avec sa mission première. Depuis sa réintégration à la ville, le coordinateur partage son temps entre la participation à des projets en lien avec la coopération internationale¹⁶³, et la communication - à l'occasion de rencontres nationales ou internationales - sur l'expérience Agenda 21. Face à une équipe municipale qui rechigne et temporise, la stratégie du coordinateur consiste à jouer lui aussi la montre, en s'inscrivant dans une guerre d'usure : "tenir" coûte que coûte dans la perspective d'un lendemain plus favorable ; un lendemain associé à l'horizon d'un possible renouvellement de l'équipe municipale aux élections de 2009¹⁶⁴.

Le Plan d'action resté lettre morte

Sur la mise au « placard » par la ville du Plan d'action :

« Il y a eu un engagement solennel de la part du maire ou du vice maire : La commune va travailler pour mettre en œuvre les activités qui relèvent de sa compétence. Mais à ma connaissance, il n'y a jamais eu de rencontres avec les membres des groupes de travail qui ont élaboré les projets. Il n'y a jamais eu de travail au niveau des Commissions même de la mairie pour mettre...pour lier les plans : le Plan proposé qui a été adopté pendant la consultation - le Plan de développement durable de la ville (Plan d'action) -, et le Plan de développement économique et social de la ville - c'est le PDES -. Et le Plan de développement durable...il est là comme archive, comme banque d'idées peut-être, mais pas comme Plan opérationnel ».

Le non-saisissement du Plan d'action par l'équipe municipale : une erreur politique ?

« Rien n'interdisait cela (que le Plan d'action soit intégré au PDES). Je dirai même qu'avec un peu d'intelligence politique, un maire pourrait faire un cheval de bataille de ce Plan d'action...surtout que c'était en 2005, il y avait encore 4 ans de mandat. Il pouvait réunir après 4 ans, rien que réunir, les groupes de travail pour leur dire : 'voilà ce que nous...ce que j'ai réalisé'. Cela aurait été une bonne réussite vis-à-vis d'une certaine intelligentsia de la ville ».

Entretien réalisé avec un observateur en mars 2007

¹⁶³ Le projet le plus significatif auquel la cellule Agenda 21 a pris part est sans doute le projet MARRAKEMAS qui vise à certifier la gestion environnementale de la ville de Marrakech conformément aux standards ISO 14001. Cofinancé par l'Union européenne dans le cadre du programme Life, le projet est mis en œuvre dans le cadre d'un partenariat entre la ville de Marrakech et la coopération décentralisée italienne (Lucques).

¹⁶⁴ Se reporter supra L'institutionnalisation de l'AG21 au sein de l'administration municipale comme un horizon stratégique.

3.4.1.2. CECI ETANT, COMPTE TENU DE CETTE ISSUE, QUELLES ALTERNATIVES Y AVAIT-IL A LA DOMICILIATION ?

Lors d'entretiens réalisés auprès d'acteurs locaux, deux scénarios alternatifs à la domiciliation émergent, sans avoir fait l'objet de réels débats publics. Le premier, très minoritaire, penchait pour la conservation provisoire de l'Agenda 21 au sein de l'IRATEE, dans l'attente d'une hypothétique amélioration de la gouvernance communale (cf. l'encadré ci-dessous).

Argumentaire d'un observateur favorable à la conservation provisoire du dispositif au sein de l'IRATEE

Cet observateur pense que la solution de l'intégration de l'AG21 à la commune est essentiellement défendue par les représentants du PNUD et par le coordonnateur de l'AG21 de Marrakech ; et que le MATEE - septique sur ce qui adviendrait de l'Ag21 dans un contexte municipal aussi peu favorable - s'est plié à cette volonté. Pour sa part, il pense que l'AG21 n'avait aucun intérêt à intégrer une institution municipale qui fonctionne de manière opaque : « je savais dès le départ, qu'entrer dans la commune, c'était se mettre en position de conflit, puisqu'il y a des positions qui sont prises au niveau de la commune dans une opacité totale ; (alors que) l'Agenda 21 est là pour tout mettre sur le tapis. ». Il pense que le MATEE aurait du garder provisoirement l'AG21 au niveau de l'IRATEE : « en attendant des jours meilleurs, des décisions qui peuvent être prises au plus haut niveau de l'Etat ». L'intervention de l'Etat est attendue pour lutter contre la corruption et mettre de l'ordre dans la gestion locale : « Si les Cours des comptes régionales font leur travail, et si on conduit en justice une dizaine ou une vingtaine de communes, je pense que cela donnerait l'exemple et que tout le monde rentrerait dans les rangs, pour pouvoir mettre en place des plans qui seront plus transparents ». Dans le même temps, il pense qu'il n'est pas certain que l'IRATEE ait été désireuse de garder l'Ag21 : « Il faut que l'IRATEE en veuille (de l'Ag21). A un certain moment, j'avais le sentiment que, pour l'IRATEE, c'était comme un fardeau aussi. Il fallait s'en débarrasser ».

Marrakech, mars 2007

La seconde alternative, beaucoup plus fortement portée - notamment par des militants associatifs - et discutée semble-t-il au sein de certains groupes de travail, soutient la constitution de l'Agenda 21 local en association. Cette idée a fait l'objet de critiques au sein de l'équipe porteuse du projet : d'abord, elle présenterait le risque de banaliser le dispositif en le mettant au même rang que les autres associations locales qu'il est censé fédérer ; mais surtout - et c'est le grand souci des représentants du PNUD et d'UN-Habitat -, l'expérience pilote de l'Agenda 21 d'Essaouira a montré les limites d'une telle option (cf. encadré ci-dessous).

Arguments pour ou contre la transformation de l'Agenda 21 en association

Pour : « La domiciliation n'était pas un bon choix. L'agenda 21 aurait dû se constituer comme une association plutôt que de rentrer à l'intérieur de la municipalité. La domiciliation a enterré l'Agenda 21 ». (Un élu local du Parti pour la Justice et le Développement (PJD), un parti de la mouvance islamiste)

Contre : « Une association, ça aurait été une boutique à côté d'autres boutiques déjà existantes. Alors que tout l'intérêt des groupes de travail réside dans le fait que c'est plutôt une (?) - et pas une boutique - qui est ouverte à toutes les autres ». (Un observateur du processus)

Contre : Sur les risques de blocage de la municipalité en cas de constitution de l'Agenda 21 en association « Il s'est avéré que la constitution de cette ONG, de cette association...elle peut entraver la domiciliation. Parce qu'on sait que les élus, ce sont des gens qui n'aiment pas être un peu gênés au niveau de la prise de décisions ». A propos du précédent malheureux de l'Agenda 21 d'Essaouira, il ajoute : « C'est l'expérience d'Essaouira. Après expiration du projet, les membres des groupes se sont donc organisés en association Agenda 21, et vraiment, ils se sont retrouvés tout seuls, sans financements, sans appui, parce que les élus...ils les voient comme ...des ennemis un peu, qui gênent la décision, qui de temps en temps imposent quelques projets, etc. ça n'a pas réussi. Donc l'expérience d'Essaouira a montré que cette formule, pour le moment, n'a pas donc... » (le coordonnateur de l'Agenda 21 régional de la région Tensift-El Haouz)

Entretiens réalisés en mars 2007

3.4.2. LA BOITE DE PANDORE DES « PROJETS A VALEUR DEMONSTRATIVE »

La méthode Agenda 21 d'UN-Habitat comporte une séquence destinée à développer des projets dits « à valeur démonstrative ». Il s'agit d'actions conçues et élaborées de manière concertée dans le cadre des groupes de travail. Ces actions constituent un exercice qui a pour but de concrétiser et d'illustrer la démarche et les principes de l'Agenda 21. Pour cela, UN-Habitat préconise d'identifier des actions simples, consensuelles, rapidement opérationnelles et peu coûteuses. Ces projets ont avant tout une valeur exemplaire et pédagogique.

Que démontrent les projets retenus à Marrakech ? Dans quelle mesure sont-ils l'émanation d'une concertation et d'un processus participatif tels que le prévoit la philosophie UN-Habitat ? Dans quelle mesure ont-ils permis l'appropriation par les acteurs locaux des méthodes de gestion concertée de projets ? A y regarder de près, les projets labellisés procèdent soit de dynamiques exogènes à l'Agenda 21, soit d'une procédure d'appel à projets somme toute très classique.

L'évaluation du Programme national souligne cette externalité des projets démonstratifs : elle précise ainsi que, face aux « attentes fortes (qui) découlent d'un processus reposant sur des actions d'abord et avant tout immatérielles (la concertation, la bonne gouvernance), il aurait été intéressant d'aboutir à la concrétisation de projets démonstratifs qui émanent directement des groupes de travail¹⁶⁵ ».

Ainsi, et c'est ce qui ressort de nombreux témoignages, la sélection des « projets démonstratifs » à Marrakech n'a pas fait l'objet d'une décision concertée au sein des groupes de travail. En effet, les projets de circuit touristique de la médina, de fours destinés au village des potiers et de réhabilitation de la Khetara sont bien antérieurs à la dynamique Agenda 21. Ils étaient soutenus pour la plupart par des acteurs qui ont pesé de tout leur poids pour qu'ils soient retenus. Par exemple, le projet de circuit touristique était porté conjointement par l'IRATEE et la Wilaya, laquelle avait déjà débloqué 1 million de dirhams pour amorcer son financement. L'Agenda 21 a donc davantage joué un rôle de guichet supplémentaire que celui d'une scène d'émergence de projets concertés. Par ailleurs, cette forme de « recyclage » participe à légitimer l'Agenda 21.

Trois autres projets ont été retenus sur appel à projets lancé en mars 2005¹⁶⁶, bien après l'adoption du Plan d'action. Plusieurs observateurs soulignent les effets pervers de cette démarche. Tout d'abord, l'appel à projets a créé une attente des associations, vite déçues par la sélectivité de la procédure : Sur 31 projets déposés et portant sur des thèmes très variés (sensibilisation à l'environnement, formation professionnelle, insertion des handicapés, etc.), seulement 3 ont été retenus. Ensuite, les groupes de travail n'ont pas été consultés puisqu'ils avaient cessé toute activité depuis plusieurs mois. Du reste, la procédure de sélection, soustraite à une association, a manqué de transparence : les critères de sélection n'ont pas été clairement définis, si ce n'est la nécessité de mobiliser des cofinancements.

¹⁶⁵ Matteudi, op. cit.

¹⁶⁶ Trois projets ont été sélectionnés : le premier porte sur l'embellissement d'un « derb » (rue) de l'ancienne médina (rafraichissement des façades et plantations d'agrément en pots) ; le second vise à sensibiliser les élèves à la protection de l'environnement ; le troisième a pour objectif de contribuer à la sauvegarde de la Palmeraie.

3.5. LA PARTICIPATION : UNE FIN EN SOI ?

Le processus Agenda 21 de Marrakech a connu deux moments clés de forte participation – la première et la seconde Consultations de ville -, avec entre les deux une période d'élaboration en ateliers durant laquelle la participation fut à la fois plus resserrée en termes de participants, et plus intense en termes de fréquence des réunions.

3.5.1. LA PREMIERE CONSULTATION DE VILLE : UN MOMENT FONDATEUR POUR LA PARTICIPATION

La « 1^{ère} Consultation de ville » s'est déroulée sur trois jours en janvier 2003, dans les locaux de la Faculté de médecine et de pharmacie. De l'avis de la majorité des acteurs locaux interrogés, l'évènement a connu une grande affluence, avec quelques 400 à 500 participants¹⁶⁷ qui ont pris part à un moment ou à un autre de ces journées.

3.5.1.1. L'ORGANISATION DE CE PREMIER EXERCICE DE PARTICIPATION S'ANNONÇAIT DELICATE.

Elle a d'ailleurs impliqué, en plus de l'équipe locale concernée au premier chef, les équipes d'Agadir et de Meknès, le coordonnateur national du programme, ainsi que l'expert international d'UN-Habitat¹⁶⁸. Il faut dire que la consultation intervenant quelques mois avant les élections municipales de 2003, les organisateurs étaient inquiets des risques que comportait une telle coïncidence de calendriers. En effet, en plus des pressions inhérentes à la préparation d'un évènement aussi exceptionnel – à la fois par son ampleur et sa nouveauté -, ils redoutaient d'éventuels dérapages : contestations publiques du bien-fondé de la manifestation, remise en cause des propositions du diagnostic de ville, ou encore tentation de certains candidats d'utiliser la rencontre comme une tribune providentielle pour leur campagne électorale, au risque de décrédibiliser le processus auprès des représentants de la société civile¹⁶⁹. A ce titre, le coordinateur local qualifie la Consultation de ville

¹⁶⁷ Selon le coordonnateur de l'AG21 de Marrakech, quelques 450 personnes ont participé à la première consultation. Dans son rapport d'évaluation, E. Matteudi avance le nombre de 500 participants. Sur le site internet d'UN-Habitat, il est question de 400 participants.

¹⁶⁸ Cette coopération étroite développée entre les responsables locaux des trois sites, le coordinateur national et l'expert international sera visiblement effective tout au long de l'élaboration des trois Agenda 21 locaux. Elle sera particulièrement manifeste lors des évènements les plus marquants du processus, notamment lors des consultations de ville (entretien avec le coordinateur de l'Agenda 21 local de Marrakech, mars 2007).

¹⁶⁹ Cette dernière crainte s'est révélée fondée : un participant s'est en effet lancé dans une plaidoirie pour défendre sa candidature aux prochaines élections locales (entretien avec le coordinateur d'Agenda 21 local de Marrakech, mars 2007).

« d'aventure », de « risque qu'il faut gérer » ; et ce risque est clairement lié au caractère récent de la pratique de la participation et du débat public dans le contexte local.

Il semble bien que les conclusions du « Profil environnemental » - au delà de leur fonction de support à la Consultation - aient fortement orienté le choix des thèmes des ateliers de travail¹⁷⁰. En effet, aucun thème nouveau n'émerge de la Consultation. Ainsi, les ateliers de travail qui se tiendront entre février 2003 et mars 2004 sont précisément organisés autour des trois points conclusifs du « Profil environnemental » :

Le premier point du diagnostic concernant « la gestion des ressources en eau »¹⁷¹ donnera lieu à la constitution d'un atelier de travail intitulé « Gestion durable des ressources en eau ».

Le deuxième défi identifié par le « Profil environnemental » concerne le tourisme analysé d'une part comme « un facteur déterminant au service de la sauvegarde du patrimoine », et d'autre part comme un « facteur d'ouverture économique et d'échanges socio-culturels »¹⁷². Ces considérations infléchiront la constitution d'un deuxième groupe de travail intitulé « Sauvegarde du patrimoine et promotion du tourisme »

Le troisième défi énoncé par le diagnostic est celui de la « résorption de l'habitat insalubre » et de l'« intégration sociale des douars périphériques » « par le renforcement des infrastructures et des services urbains »¹⁷³. Le troisième groupe de travail, intitulé « Accès aux services urbains et intégration sociale », reprend donc à peu de choses près les termes du « Profil environnemental ».

¹⁷⁰ En fait, la version définitive du diagnostic n'a été distribuée que lors de la seconde consultation. La 1^{ère} consultation a été menée sur la base d'un document synthétique d'une vingtaine de pages présentant rapidement les points forts et les points faibles du territoire et les 3 problématiques qui en découlent.

¹⁷¹ Profil environnemental de Marrakech, p87.

¹⁷² Ibid.

¹⁷³ Ibid.

3.5.1.2. ORIGINE DES THEMES QUI ONT FONDE L'ORGANISATION DE LA PARTICIPATION

De fait, les thèmes sur lesquels a porté la participation étaient imposés, sinon fortement orientés. En effet, ces 3 thèmes élargissent à un répertoire de 8 thèmes possibles (thematic areas) pour la structuration du Plan d'action dans la méthodologie Agenda 21 d'UN-Habitat. Cette liste de thèmes normalisés a été constituée à partir de la capitalisation d'un grand nombre d'expériences d'Agenda 21 locaux conduits dans le monde. Censée recouvrir l'ensemble des problématiques des villes en développement, elle est destinée à guider les opérateurs d'Agendas 21 qui n'ont plus qu'à y puiser les thèmes qui leur paraissent les plus pertinents au regard de chaque contexte local.

Les « Thematic areas » ou domaines thématiques définis dans la méthodologie UN-Habitat

Community-based solid waste management

Urban mobility

Cultural heritage management and promotion of tourism

Sustainable water management

Access to urban services and social integration

Revision of master plans

Establishment of municipal environmental management system

Strengthening of citizen participation in urban environment planning and management

Source: site internet d'UN-Habitat, rubrique Agenda 21

Parmi les thèmes retenus à Marrakech, celui de la gestion des ressources en eau est celui dont le choix a fait le moins l'objet de concertation. Ce thème a été imposé par les porteurs du projet car il apparaît comme incontournable pour un public averti formé d'universitaires, de chercheurs, de cadres de l'administration, etc. Cette analyse est confortée par l'explication que donne l'animateur des groupes de travail quant à l'émergence de la thématique de l'eau : « *L'eau s'était imposée. C'était un problème incontournable pour les gens qui réfléchissent, mais les habitants de Marrakech ne voyaient pas le problème de l'eau arriver. (car) On n'a pas eu de pénurie d'eau au niveau de la ville de Marrakech* »¹⁷⁴.

¹⁷⁴ Entretien avec l'animateur des trois groupes de travail, mars 2007.

C'est l'intitulé du second atelier qui fait le plus l'objet de controverse lors de la consultation. En fait, ce n'est pas tant la pertinence des thèmes - le tourisme et le patrimoine - qui est contestée que leur association ou articulation « forcée », produisant une problématique que certains jugent infondée¹⁷⁵. L'idée défendue ici est que l'objectif de la sauvegarde du patrimoine doit se suffire à lui-même et ne doit pas être assujéti à la promotion du tourisme. C'est en substance ce qu'explique l'animateur des groupes de travail qui a eu à « gérer » cette controverse : « Pourquoi lier le patrimoine au tourisme ? C'était la question principale. Le patrimoine doit vivre tout seul, indépendamment d'un choix économique (fait) au niveau de la ville »¹⁷⁶.

Au-delà de cette controverse, qui n'a d'ailleurs pas empêché l'adoption du « Pacte urbain », on voit aisément que la question du tourisme international est omniprésente. Elle est sous-jacente aux représentations que les acteurs politiques et institutionnels, aux échelles nationales et locales, se font du développement de la ville : un développement fondé sur le tourisme. Finalement, la concertation sur le devenir de la ville semble s'inscrire dans un cadre prédéterminé, celui de la politique touristique marocaine lancée en 2001 par la plus haute autorité du pays, le roi Mohamed VI, lors des Assises nationales du tourisme tenues à Marrakech même. Plus que toute autre ville du royaume, Marrakech, qui constitue la première destination touristique, est concernée par ce programme intitulé « Vision 2010 ». D'ailleurs, le « Profil environnemental » s'y réfère directement en évoquant « les ambitions de Marrakech d'attirer une part importante des 10 millions de touristes prévus pour l'an 2010 ». Dès lors, l'enjeu est principalement d'« assurer une gestion durable des ressources, notamment l'eau, le foncier et le patrimoine, dans un contexte de forte compétition pour leur usage »¹⁷⁷. Quant à la lutte contre l'habitat insalubre et à l'intégration des douars, elles sont inscrites dans une logique de normalisation spatiale ou de « mise à niveau de la ville »¹⁷⁸ également en adéquation avec les ambitions touristiques de Marrakech qui, d'une certaine manière, fondent le « projet de ville » esquissé par l'AG21¹⁷⁹.

Enfin, la parenté - voire parfois la similitude - des thèmes retenus pour les groupes de travail à Marrakech, Meknès¹⁸⁰ et Agadir¹⁸¹, est à noter. Un certain nombre de thèmes reviennent sur les trois sites, soit seuls soit associés à d'autres : l'eau, le patrimoine, le tourisme, l'intégration

¹⁷⁵ « (...) Dans une problématique, il y'en avait deux, tourisme et patrimoine ; c'était collé de force » (Entretien avec l'animateur des groupes de travail, mars 2007). « Mais il y a des gens qui disent : voilà, la problématique du tourisme avec le patrimoine, quelle est la relation ? Ils ont mis en cause tout ça » (Entretien avec le coordonnateur de l'Agenda 21 local de Marrakech, mars 2007)

¹⁷⁶ Entretien avec l'animateur des groupes de travail, mars 2007.

¹⁷⁷ Profil environnemental de Marrakech, p. 87.

¹⁷⁸ Entretien avec le maire de Marrakech, mars 2007.

¹⁷⁹ « La vocation touristique de Marrakech est incompatible avec la progression de l'habitat insalubre et des douars périphériques » (Profil environnemental de Marrakech, 2004, p.87)

¹⁸⁰ Les thèmes retenus à Meknès sont : 1- Gestion durable des ressources en eau ; 2- Valorisation du patrimoine historique et perspectives de développement ; 3- Amélioration du cadre de vie et promotion de la ville comme pôle régional.

¹⁸¹ Les thèmes retenus à Agadir sont : 1- L'amélioration de la qualité des services urbains et du cadre de vie à Agadir ; 2- La promotion d'un tourisme durable ; 3- L'intégration urbaine et sociale des quartiers sous-équipés.

des quartiers sous-équipés, l'accès aux services urbains ou leur amélioration, l'amélioration du cadre de vie. Les axes prioritaires retenus dans les trois villes résultent tous de la combinaison de ces thèmes et renvoient aux trois principaux champs d'action ciblés comme prioritaires à l'échelle nationale : la préservation des ressources en eau, la promotion du tourisme et l'intégration des quartiers pauvres. Ainsi, sans remettre en cause le bien fondé et la pertinence des thématiques retenues, force est de constater qu'elles sont de fait une déclinaison à l'échelle locale de « cibles » identifiées à l'échelle nationale.

Cette analyse est en partie confortée par celle que fait un observateur averti du processus à Marrakech concernant la marge de manœuvre dont disposait le consultant - auteur du diagnostic - dans le choix des 3 axes. Selon lui, ce dernier « *n'avait pas la latitude de suggérer n'importe quel axe* ». Le choix des 3 thèmes serait ainsi le fruit « *d'un consensus construit en haut lieu* », impliquant l'expert international d'UN-Habitat, le coordonnateur national du programme Agenda 21, et sans doute les plus hautes autorités locales, autrement dit la Wilaya.

3.5.1.3. LA PARTICIPATION DANS LE CADRE DES ATELIERS DE TRAVAIL

Le travail en ateliers démarre dès la première Consultation de ville¹⁸² et se poursuit à intervalles réguliers pendant un peu plus d'un an, jusqu'à la tenue de la deuxième Consultation de ville en avril 2004. L'objectif de cette étape est d'élaborer le « Plan d'action », document qui détaille les actions à entreprendre pour concrétiser les objectifs d'Agenda 21 local. Ce Plan est ensuite restitué lors de la seconde Consultation de ville pour y être discuté, amendé et enfin adopté.

Compte tenu du nombre important de volontaires désireux de s'inscrire dans les ateliers¹⁸³, « il fut convenu que le travail serait essentiellement mené par des groupes restreints qui rendraient régulièrement compte de leurs travaux aux groupes élargis »¹⁸⁴. Les groupes restreints se réunissent toutes les 3 semaines environ, alors que les groupes élargis sont convoqués tous les deux mois. Ce dispositif à deux niveaux est censé permettre de concilier efficacité du travail collectif et implication du plus grand nombre.

¹⁸² En effet, après une première séance plénière de restitution du diagnostic, les participants se répartissent en trois groupes pour poursuivre les travaux en ateliers thématiques organisés en parallèle.

¹⁸³ Le nombre de personnes officiellement inscrites dans les 3 ateliers s'est élevé à 214 personnes ; elles se sont réparties à raison de : 70 dans l'atelier 1 (Gestion durable des ressources en eau), 61 dans l'atelier 2 (Patrimoine et tourisme) et 83 dans l'atelier 3 (Accès aux services urbains et intégration sociale). Dans les faits, chaque groupe de travail mobilisait en moyenne entre 35 et 45 participants.

¹⁸⁴ Matteudi, op.cit.

En principe, la répartition des participants entre les groupes est laissée au libre choix de chacun ; certains suivront d'ailleurs les travaux de deux - voire des trois - ateliers à la fois. Le choix du groupe de travail est en général guidé par la proximité du thème au champ d'intérêts et/ou de compétences des individus qui, dans leur écrasante majorité, représentent des institutions (administrations, associations, entreprises, etc.). C'est ainsi par exemple que les représentants d'associations opérant dans le champ de l'environnement ou d'organismes intervenant dans le secteur de l'eau (Agence de bassin, RADEEMA¹⁸⁵, etc.) se retrouvent naturellement dans l'atelier 1, alors que les représentants des organisations professionnelles du secteur touristique sont plutôt dans l'atelier 2. Précisons à ce stade que la participation est fondée sur une catégorisation des acteurs locaux basée essentiellement sur l'appartenance à des corps constitués qui distingue : autorités locales, élus et techniciens municipaux, services extérieurs de l'Etat, associations, secteur privé, universités et média locaux

Après une première phase d'inscription spontanée, les organisateurs ajustent la composition des groupes de travail en cooptant de nouvelles personnes proposées par les premiers inscrits. Ces invitations ciblées, issues de ce que les organisateurs appellent « l'analyse de la participation »¹⁸⁶, ont été utilisées pour compléter les groupes de travail de personnes ressources et de représentants d'institutions considérées comme clés au regard de chaque thématique. Ce procédé a notamment permis de rééquilibrer la représentation des différentes catégories d'acteurs locaux et de pallier notamment la sous représentation initiale de certains services extérieurs de l'Etat.

La représentation de deux autres catégories de participants, les élus locaux et les associations, a également été problématique, pour des raisons opposées. Les premiers sont trop peu nombreux à s'inscrire spontanément dans le processus ; pour remédier à cela, les organisateurs demandent au Maire de déléguer d'office dans chaque atelier les rapporteurs des commissions permanentes du conseil en lien avec la thématique traitée, de sorte que leur participation soit rendue quasi obligatoire. Les associations sont quant à elles très nombreuses à vouloir s'inscrire dans le processus¹⁸⁷ ; ce qui conduit les organisateurs à proposer qu'elles se réunissent pour « mandater » dans les différents groupes de travail des personnes représentatives du mouvement associatif.

Au final, on remarque une fréquentation différenciée des trois ateliers selon les profils des participants. L'atelier sur l'eau est fortement investi par des cadres à compétences techniques (en particulier ingénieurs et gestionnaires), ainsi que par des universitaires (hydrologues, géographes, etc.). Il fait de ce fait figure d'atelier « d'experts ». L'atelier portant sur *l'accès aux services urbain et l'intégration sociale* a quant à lui fortement mobilisé les associations, et en particulier celles actives dans les domaines de l'handicap et de la lutte contre la

¹⁸⁵ Régie para municipale en charge de la distribution de l'eau potable, de l'assainissement et de l'électricité à Marrakech.

¹⁸⁶ Entretien avec le coordinateur de l'AG21 local de Marrakech, mars 2007.

¹⁸⁷ Le coordonnateur de l'AG21 local de Marrakech parle de 50 à 60 associations représentées lors de la première consultation.

pauvreté, mais aussi plus de la moitié des élus locaux inscrits. Enfin, notons que l'atelier portant sur *la sauvegarde du patrimoine et la promotion du tourisme* concentre la quasi-totalité des professionnels du privé dont les deux tiers représentent les associations des métiers du tourisme (artisans, guides touristiques, chambres d'hôtes, etc.).

Figure n° 26 : Distribution des participants à la 1^{ère} consultation de ville entre les 3 ateliers en fonction des catégories de la participation construites par l'Agenda 21

	1 : Gestion durable des ressources en eau	2 : Sauvegarde du patrimoine et promotion du tourisme	3 : Accès aux services urbains et intégration sociale	Total
Elus locaux	4	7	11	22
Représentants des services extérieurs de l'Etat				
Cadres et techniciens municipaux				
Associations de développement				
Enseignement et recherche	12	7		
Professionnels du privé	0	9 dont 6 représentants d'associations de professionnels du tourisme	1	10
Autres				

(Source : à partir de la liste des participants fournie par la cellule Agenda 21 local)

NB : Ce décompte tient compte des participants à «double-casquette». Exp : un participant repéré dans la liste à la fois comme élu local et responsable associatif sera comptabilisé dans les deux catégories.

Le travail en ateliers a mobilisé de manière régulière environ 150 participants¹⁸⁸. L'animation des trois groupes de travail, qui se sont réunis onze fois chacun, a été confiée à un même expert¹⁸⁹. La technique d'animation est issue d'une adaptation de la méthode dite Planification Par Objectifs (PPO)¹⁹⁰. Les réunions, organisées sur une journée, se déroulent en général dans des hôtels situés le plus souvent en dehors de la ville. Les organisateurs apportent un soin particulier à la qualité de l'accueil. Tout est mis en œuvre pour susciter et fidéliser la participation : prise en charge de la restauration sur place, obtention d'autorisation d'absence pour les fonctionnaires, implication des participants les plus assidus dans la restitution des travaux des réunions précédentes, contact individuel des inscrits (par mail et/ou par téléphone) avant chaque réunion, etc. L'animation des groupes de travail et l'activation du réseau de participants ont constitué l'essentiel de l'activité de la « cellule » Agenda 21 local durant cette phase du projet.

3.5.2. LA DEUXIEME CONSULTATION OU L'ART DE DESAMORCER LES OPPOSITIONS

L'enjeu sous-jacent à la deuxième consultation est de faire approuver le « Plan d'action » par le maire et de préparer la « domiciliation » de l'Agenda 21 local au sein de la municipalité de Marrakech, de manière à assurer la pérennisation du processus après le retrait de la coopération internationale. Ce double enjeu met le coordonnateur dans une situation délicate : il doit respecter la procédure de consultation qui met l'ensemble des acteurs locaux sur un pied d'égalité, mais dans le même temps il doit s'assurer l'engagement et le soutien prioritaires du maire et des élus locaux. Aussi cette « 2^{ème} consultation de ville » a-t-elle été préparée en amont par une consultation préalable du conseil municipal. En effet, à partir d'une synthèse des travaux des 3 ateliers, le coordonnateur local et l'expert ayant animé les groupes de travail ont « émis le Plan d'action une dizaine de jours avant la consultation¹⁹¹ », pour le présenter lors d'une séance spéciale du conseil de ville.

L'objectif de cette « pré consultation » est de désamorcer les conflits potentiels et d'éviter l'expression d'oppositions trop frontales lors de la consultation plénière. De fait, l'équipe du projet a eu à répondre aux critiques de certains élus locaux et à les rassurer notamment sur l'impact financier pour la ville du Plan proposé¹⁹². Plus fondamentalement, le Conseil

¹⁸⁸ Entretien avec le coordonnateur de l'Agenda 21 local de Marrakech, mars 2007.

¹⁸⁹ Voir infra Configuration et jeux d'acteurs.

¹⁹⁰ Voir infra L'expertise.

¹⁹¹ Entretien avec le coordonnateur de l'AG21 de Marrakech, mars 2007.

¹⁹² A une élue, par ailleurs parlementaire, l'interpellant sur l'existence de financements extérieurs à la ville pour soutenir le Plan d'actions proposé, le coordonnateur local répond : « Ecoutez Madame, la ville n'a pas besoin d'argent. Vous avez 15 milliards de DH et vous n'arrivez pas à planifier, à faire un plan, une programmation qui émane de la population. Vous avez la chance d'avoir un tableau de bord devant vous. Nous, on a passé du temps là-dessus, alors que c'est le travail des commissions permanentes du Conseil » (selon le récit que le coordonnateur local fait des échanges avec les élus lors du conseil municipal en question ; entretien mars 2007).

municipal ne pouvait rester insensible à un projet qui, tout en lui étant exogène, est pourtant ouvertement présenté comme « une préfiguration d'une programmation municipale et d'une budgétisation de projets à caractère opérationnel »¹⁹³.

Récit par le coordonnateur local des échanges avec les élus lors de la session spéciale du Conseil municipal

A une élue, par ailleurs parlementaire, l'interpellant sur l'existence de financements extérieurs à la ville pour soutenir le Plan d'action proposé, le coordonnateur local aurait répondu : « Ecoutez Madame, la ville n'a pas besoin d'argent. Vous avez 15 milliards de DH et vous n'arrivez pas à planifier, à faire un plan, une programmation qui émane de la population. Vous avez la chance d'avoir un tableau de bord devant vous. Nous, on a passé du temps là-dessus, alors que c'est le travail des Commissions permanentes du Conseil ».

Entretien mars 2007.

Le « Plan d'action » élaboré de manière participative lors des ateliers de travail, puis amendé et approuvé à l'issue de la seconde Consultation, apparaît pléthorique : pas moins de 264 actions sont listées et regroupées dans selon les trois axes. L'analyse du Plan d'action fait apparaître une très grande hétérogénéité des opérations proposées, tant dans les registres thématiques, que dans les échelles spatiales, les horizons temporels ou les acteurs concernés. L'expert qui a eu en charge l'évaluation du Programme national relève par ailleurs une autre faiblesse commune aux Plans d'action des trois villes pilotes du programme : le caractère non opérationnel d'un nombre important de propositions qui ressortent davantage d'« orientations » ou de « pistes de réflexion » que du registre des actions¹⁹⁴. Et de conclure que : « Les plans d'action souffrent donc d'un travail d'élaboration qui n'est pas abouti. (...) On a là une sorte de « catalogue » de préconisation, de revendications ou de réflexions qui méritent d'être approfondies, hiérarchisées, catégorisées, avant même qu'on imagine leur budgétisation »¹⁹⁵. L'analyse que nous faisons des faiblesses du Plan d'action, c'est qu'elles sont le reflet d'une dynamique et d'un foisonnement créés par le processus participatif. Elles accèdent à la thèse selon laquelle l'Agenda 21 local est apparu au final comme la seule scène accessible pour se faire entendre, exprimer des attentes ou de simples avis, faire part de ses doléances, etc. dans un champ qui - en l'absence d'autres scènes - devient forcément extrêmement large.

En conclusion, il semblerait que face au sentiment de « vacuité » que laisse l'Agenda 21, les porteurs du projet et ceux qui s'y sont le plus impliqués ont tendance à survaloriser le processus de participation : finalement, ce qui compterait avant toute chose et ce qui resterait de l'Agenda 21, ce serait « un esprit, une méthode, une démarche, la création d'un espace de

¹⁹³ Extrait de l'introduction du « Projet de Plan d'action de développement local – Marrakech », ronéo, p1.

¹⁹⁴ Matteudi E. « Les Agenda 21 locaux au Maroc. Evaluation du programme engagé par le Ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Eau et de l'Environnement, le PNUD et UN-Habitat », janvier 2005, p.38.

¹⁹⁵ Matteudi, op. cit.

dialogue et de concertation », tandis que le Plan d'action élaboré de manière participative constituerait « une banque de données », une « boîte à idées » dans laquelle les opérateurs de projets pourraient piocher. En fait, la manière dont le processus de participation et de concertation a été conduit est rarement interrogée, sinon d'un point de vue technique. Il a été conduit, et c'est cela qui importe dans une société où il n'y a pas de rapprochement entre administrations et administrés, où il y a peu d'espaces de débats entre les acteurs locaux et où les habitudes de soumission aux autorités sont encore très prégnantes. Certains porteurs du projet reconnaissent volontiers les limites de l'exercice de participation ; néanmoins, ils tempèrent la critique en mettant en avant son inscription dans un processus de changement : « La participation est tellement belle parce qu'elle tranche avec les habitudes » s'exclame l'un d'eux¹⁹⁶. Ainsi, la volonté d'expérimenter un processus participatif semble transcender tous les autres objectifs, et l'Agenda 21 est au final ramené à un outil méthodologique au service de la participation. Cette ouverture vers des processus participatifs et vers davantage de débat public, devient une fin en soi, un outil qui compte parce qu'il participe d'un mouvement de démocratisation de la société marocaine.

¹⁹⁶ Entretien avec le Directeur de l'Aménagement du Territoire au MATEE, mai 2007.

3.6. L'EXPERTISE : TATONNEMENTS, APPRENTISSAGES ET CIRCULATIONS

L'enquête par entretien fait apparaître l'expertise comme un processus. L'Agenda 21 mobilise certes des ressources et des compétences locales, mais il participe tout autant à les renforcer, à les renouveler ou encore à faire émerger de nouvelles figures de l'expertise. On peut retenir que l'expertise n'est en rien stabilisée et qu'elle se construit au fil des apprentissages et dans la circulation entre plusieurs scènes. La dimension de tâtonnement est forte s'agissant de processus participatifs, de concertation dans un pays encore fortement centralisé, où les réflexes de soumission à l'autorité sont encore très prégnants, où les « corps » constitués n'ont pas l'habitude de se reconnaître des compétences et de s'inscrire dans des processus de co-construction.

3.6.1. VIVIER LOCAL D'EXPERTISE

Pour la mise en œuvre de l'Agenda 21 local de Marrakech, le PNUD et le MATEE ont fait appel à deux figures locales de l'expertise : un cadre administratif, secrétaire général de mairie et fin connaisseur des rouages de l'administration communale, sera recruté comme coordinateur local ; l'universitaire, chercheur en didactique des sciences, impliqué dans des associations intervenant dans le champ du développement durable et maîtrisant « l'outil de montage participatif de projet » (PPO)¹⁹⁷, animera les groupes de travail. Nous avons déjà souligné que ces deux figures actualisaient dans la conduite de l'Agenda 21 des ressources et des compétences complémentaires et qu'elles ont véritablement fonctionné en tandem¹⁹⁸.

Outre ces deux figures, l'Agenda 21 a largement mobilisé le milieu universitaire et associatif local dans le cadre des ateliers de travail thématique : les universitaires étant davantage présents sur les questions de l'eau qui représentent un domaine de compétences de l'université locale, les associations sur la question de « l'accès aux services urbains et de l'intégration sociale » qui constitue pour un grand nombre d'entre elles un champ principal d'intervention¹⁹⁹. Il importe aussi de souligner que conformément à l'esprit de l'Agenda 21, l'expertise est prise dans un sens large, englobant des formes variées de compétences, savantes, techniques ou liées à la connaissance des territoires locaux. L'Agenda 21 reconnaît la société civile comme porteuse d'expertise, non seulement à travers le recours à des universitaires, mais aussi et surtout à travers l'implication des associations et leur écoute, ce qui au démarrage du programme en 2002 était loin de paraître comme une évidence²⁰⁰.

¹⁹⁷ La PPO (planification par projet) étant l'outil retenu pour animer les groupes de travail dans la mise en œuvre des Agendas locaux de Marrakech, Meknès et Agadir.

¹⁹⁸ Se reporter supra au III – Configurations d'acteurs, ressources et référentiels d'action.

¹⁹⁹ Sur cette question, cf. supra : III – Configurations d'acteurs, ressources et référentiels d'action et V – Les dispositifs de la participation.

²⁰⁰ Sur les associations, on peut aussi se reporter infra III-2 : Espoirs et désenchantement des acteurs associatifs fortement mobilisés.

Le milieu universitaire local a également été fortement mobilisé dans le cadre de l'Agenda 21 régional de Tensift El-Haouz qui a succédé à l'agenda de Marrakech. Il a même constitué le vivier principal d'expertise dans cette expérience pour le recrutement des consultants qui ont eu à élaborer les Profils environnementaux.

3.6.2. APPEL A UNE EXPERTISE EXTERNE

A deux moments clés du processus, l'élaboration du « Profil environnemental » en amont, et l'évaluation du programme national en aval, les porteurs du projet ont eu recours à des experts externes.

La réalisation du diagnostic a été en effet confiée à un architecte de Rabat, spécialiste de la production d'outils de planification territoriale. A ce stade, les commanditaires n'ont pas fait appel à l'expertise locale, justifiant ce choix par la nécessité de mettre au service des acteurs locaux un « regard extérieur »²⁰¹, cette extériorité étant présentée comme un gage d'objectivité. Par ailleurs, le choix de l'expert s'explique aisément : d'une part, il dispose d'une reconnaissance auprès de l'ex-ministère de l'environnement²⁰² qui l'avait chargé, au début des années quatre-vingt-dix, d'élaborer les premiers profils environnementaux à l'échelle des provinces ; d'autre part il est connu des institutions internationales avec lesquelles il a déjà collaboré.

A partir de 3 missions de terrain de 2 à 3 jours chacune, cet expert a effectué un travail « d'analyse des documents existants et de recensement des données statistiques, associé à des rencontres avec les autorités locales (élus, services techniques, services extérieurs, gouverneur, wilaya) et les acteurs de la société civile »²⁰³.

On peut également noter que c'est à un expert français, enseignant-chercheur spécialisé sur les questions d'aménagement et de développement et rattaché à un laboratoire dont les compétences en analyse territoriale sont fortes (Politiques publiques, action politique et territoire -PACTE CNRS/université de Grenoble), que l'évaluation du programme national a été confiée en 2005 ainsi que l'établissement d'orientations pour la démarche d'institutionnalisation des Agendas 21 au Maroc²⁰⁴.

²⁰¹ Ibid, p.11.

²⁰² En 1997, l'environnement a été intégré au Ministère de l'Aménagement du territoire pour former le MATUHE puis en 2002 le MATEE.

²⁰³ Matteudi E., « Les Agendas 21 locaux au Maroc. Evaluation du programme engagé par le MATEE, le PNUD et UN-Habitat », Rapport d'expertise, janvier 2005.

²⁰⁴ E. Matteudi, janvier 2005, Les Agendas 21 locaux au Maroc, Evaluation du programme engagé par le ministère de l'Aménagement du territoire, de l'eau et de l'environnement, le PNUD et UN-Habitat ; Ministère de l'Aménagement du territoire, de l'eau et de l'environnement, Programme des Nations Unies pour le Développement, février 2006, Présentation de la démarche d'institutionnalisation des agendas 21 au Maroc, document de synthèse.

3.6.3. L'AGENDA 21 COMME CONSTRUCTION D'EXPERTISE

L'Agenda 21 constitue une situation d'expérimentation dans laquelle l'expertise se renforce de deux manières au moins : d'une part, les experts confortent ou élargissent leurs ressources (en termes de réseaux notamment) et leurs compétences ou en acquièrent de nouvelles ; d'autre part, de nouveaux experts apparaissent dans le champ du développement, du « renforcement de capacités » des acteurs locaux (élus et associations) ou de la « participation ». Ce qui revient souvent dans les entretiens, c'est en effet l'idée d'une expertise qui se construit dans la pratique et par l'expérimentation. En ce sens le programme AG21 joue un rôle de pépinière pour l'expertise tout autant qu'il s'appuie sur le vivier local et ses compétences.

Fort de son ancrage dans l'institution municipale, de ses capacités organisationnelles et de communication ainsi que des réseaux qu'il a développés en tant que secrétaire général de mairie, le coordinateur local renforce et complète sa palette dans la conduite de l'Agenda 21. Il élargit en effet ses compétences techniques, discursives et relationnelles, notamment dans l'organisation des « Consultations de ville », des « ateliers de travail », des sessions de formation pour les élus ou les associations... Il renforce aussi son insertion dans des réseaux locaux, nationaux et internationaux de nature diverse (politiques, mais aussi réseaux d'experts, universitaires, associatifs...). On peut retenir en particulier sa participation à des séminaires à l'étranger, notamment en Europe, où il présente l'expérience de l'Agenda 21 local de Marrakech. C'est tout un horizon professionnel qui s'est élargi avec l'Agenda 21. *« Il est là, il a certaines compétences et il est dans un réseau que l'Agenda 21 lui a permis. Alors que d'autres (fonctionnaires municipaux) sont isolés. Ils ne sont que dans des réseaux politiques. Alors que lui, il a cette latitude par rapport au réseau politique, qui a été permise grâce à l'Agenda 21 »* (animateur des groupes de travail, entretien mars 2007).

C'est également le cas pour le chef du service environnement de la ville de Marrakech. Il a suivi tout le processus et s'est rapidement fait remarquer pour ses compétences scientifiques (doctorat à l'université de Marrakech) et techniques dans le domaine de l'environnement. Ses relations sont fortes avec le milieu universitaire local à travers son engagement dans des associations reconnues par ailleurs pour leur capacité « d'expertise et leur professionnalisme » (Profil environnemental de Marrakech), comme le Grand Atlas ou l'Observatoire Régional de l'Environnement de Marrakech. Il émerge également sur la scène de l'Agenda 21 local grâce à sa connaissance, même si celle-ci est à cette époque surtout théorique, de « l'outil de montage de projet » (PPO)²⁰⁵. Le coordinateur lui a demandé d'animer des sous-groupes de travail dans le cadre de la conduite des ateliers. En 2003, il sera recruté par le PNUD et le ministère de l'Aménagement du territoire pour coordonner l'Agenda régional de Tensift El-

²⁰⁵ Se reporter aussi à la partie III-3 – « Les acteurs en retrait du processus : élus, techniciens municipaux et services extérieurs de l'Etat » dans laquelle nous évoquons l'engagement atypique de ce technicien de la ville de Marrakech, qui, au sein de son administration, a été le seul à s'impliquer dans l'Agenda 21.

Haouz (région de Marrakech), C'est pour lui une opportunité de renforcer ses compétences organisationnelles, de travailler et pratiquer la méthode PPO dans le cadre de l'animation des groupes de travail, de développer son réseau relationnel et surtout des compétences discursives et communicationnelles²⁰⁶. Il bénéficiera aussi de séminaires de formation du PNUD : approche genre, méthodes de communication, gestion financière des projets PNUD.

Des figures nouvelles de l'expertise ont aussi émergé ou se sont révélées dans l'Agenda 21 : la jeune présidente de l'Association Kadaria pour l'enfant et l'environnement, dont le projet d'embellissement d'un petit quartier de médina a été retenu comme « projet démonstratif », a bénéficié d'une session de formation aux associations. Par ailleurs, son engagement pour « l'ingénierie sociale » s'est renforcé avec l'expérience de l'Agenda 21. Cette scène a constitué pour elle une ressource non seulement en terme de formation et de soutien financier à son association, mais aussi parce qu'elle s'y est fait reconnaître pour son énergie, sa motivation et ses compétences et a participé à l'animation de sessions de formation aux associations dans le cadre de l'Agenda 21 régional.

De même, l'Agenda 21 local a permis une ouverture professionnelle à une autre jeune femme, détenant un diplôme de « technicienne administrative » : après un stage de six mois à l'inspection régionale de Marrakech, elle est recommandée auprès du coordinateur local de l'Agenda 21 dont elle sera l'assistante « bénévole » (elle perçoit seulement des indemnités du PNUD) pendant deux années. Elle sera ensuite contractualisée par le PNUD pour une période de 2 ans (2004-2005) comme assistante du coordinateur de l'Agenda régional. Comme les coordinateurs de l'Agenda 21 local et régional, elle montre beaucoup d'enthousiasme pour ce travail parce qu'il constitue un espace d'expression et de renforcement de ses compétences et, à la différence de l'administration, ne l'enferme pas dans la « routine ».

3.6.4. CIRCULATIONS ET CONSTRUCTIONS DE L'EXPERTISE

L'expertise se construit aussi dans des circulations multiples qui articulent notamment l'Agenda 21 local à d'autres scènes, en particulier les nombreux programmes de développement au Maroc en lien avec la coopération internationale.

Circulations d'abord par le biais des organismes internationaux qui interviennent directement sur la scène locale de l'Agenda 21. L'expert international responsable d'Agenda 21 à UN-Habitat accompagne, voire encadre les coordinateurs locaux dans les moments clés du processus, sur les trois sites marocains. Il a également assuré une formation de perfectionnement à la PPO auprès des animateurs des trois sites. Sa présence sur les scènes locales des Agenda 21 est garante du suivi de la méthodologie UN-Habitat.

²⁰⁶ On peut se reporter au témoignage du coordinateur de l'Agenda Régional de Tensift El-Haouz donné dans la partie I.1- La « cellule » locale Agenda 21

L'expérience pilote d'Essaouira a été la porte d'entrée de cette méthodologie au Maroc. Nous avons vu comment, dans cette expérience, un universitaire marocain, spécialiste des questions d'aménagement du territoire et recruté comme « conseiller national » auprès de l'équipe UN-Habitat (un expert UN-Habitat Nairobi et des universitaires belges) a joué un rôle de passeur de cette méthodologie²⁰⁷. Lui-même l'a découverte dans le cadre de ce projet auprès des experts UN-Habitat, mais l'a surtout expérimentée à travers les difficultés de mise en œuvre à une époque où l'on ne parlait pas au Maroc de « participation »²⁰⁸. Dans le récit qu'il fait de cette expérience, il insiste d'ailleurs sur le rôle fondamental que le wali (l'autorité locale) a joué pour la rendre possible. Mais il n'a pas été qu'un simple passeur dans l'introduction d'une méthodologie ; il l'a institutionnalisée à travers le programme ministériel des Agendas 21 locaux dont il est le directeur.

Les différents agendas 21 qui sont mis en place dans le cadre de cette nouvelle dynamique, à Marrakech, Agadir et Meknès, puis dans leur sillage, à l'échelle de la région de Marrakech (Tensift El-Haouz) et dans les provinces d'El Hajeb, du Nord et du Sud, constituent aussi les différentes scènes d'une expertise qui se construit dans la circulation. Le ministère en charge de l'Aménagement du territoire travaillait d'ailleurs en 2007 à l'institutionnalisation d'un « réseau » d'Agendas 21 de façon à constituer une expertise auprès de ceux en cours de montage.

En début de programme, les circulations ont été fortes entre les trois sites des Agendas 21. Rappelons, en effet, que l'équipe « opérationnelle » a fonctionné à l'articulation des trois échelles du programme (nationale, internationale et locale), regroupant l'expert international responsable des Agenda 21 locaux à UN-Habitat-Nairobi, le coordonnateur national du programme basé à Rabat et les trois coordonnateurs locaux²⁰⁹. Mais rappelons aussi que ces derniers ont beaucoup communiqué entre eux, y compris sur les difficultés de mise en œuvre des Agendas 21, et échangé à partir de leurs compétences propres : celles de l'administrateur communal, celles de l'associatif (coordinateur sur Meknès) et celles de l'universitaire (à Agadir).

L'expertise se construit aussi et se conforte dans l'articulation de plusieurs programmes de développement appuyés par la coopération internationale, dans lesquels on retrouve souvent les mêmes personnes-ressources. Circulations de compétences et de ressources donc, mais aussi et simultanément circulations de personnes entre les programmes. Par exemple, le « conseiller national » auprès de l'Agenda d'Essaouira sera le directeur du Programme national.

Cela est particulièrement net entre le Programme national et le Programme de Lutte Contre la Pauvreté (PLCP)²¹⁰. Si les deux programmes développent des objectifs différents à court terme, - d'un côté l'appui technique et financier aux associations qui conduisent des projets de

²⁰⁷ A ce propos, cf. III-1 Les porteurs du projet. Le « conseiller national auprès de l'équipe UN-Habitat

²⁰⁸ Sur cette dimension d'expérimentation, cf. infra le point suivant : Tâtonnements, expérimentations et apprentissages.

²⁰⁹ Cf. I-2 Le programme national des Agendas 21 locaux au Maroc.

²¹⁰ Sur ce programme, se reporter aussi au III-2 Espoirs et désenchantement des acteurs associatifs fortement mobilisés

lutte contre la pauvreté, et de l'autre, la planification stratégique concertée (le « Plan d'action » de l'AG21) -, ils s'inscrivent plus globalement dans une même vision du développement local et des moyens de sa mise en œuvre : le partenariat et la participation. Les croisements y sont donc nombreux, de personnes et de compétences et permettent la construction et la consolidation de réseaux de connaissances et d'expertise aux échelles locales et nationales : Ces deux programmes ont le même coordinateur national (cf. encadré ci-dessous).

Recyclage de l'expertise

A la fin de l'expérience pilote du PLCP (2001), il envisage comme perspective « le lancement du programme de développement local 'Maroc aux villes propres : Agendas 21 locaux pour la promotion de l'environnement et du développement durable en milieu urbain' (...) sur la base des instruments opérationnels testés à l'échelle des sites du programme pilote (PLCP) »

Thematic committee, Réduction de la pauvreté urbaine au Maroc, 6-8 juin 2001

Les deux programmes se croisent aussi autour des méthodologies, avec l'appui technique d'UN-Habitat : formation des acteurs locaux, Consultations de ville, participation et élaboration d'un Plan d'action et construction - à peu de choses près - des mêmes catégories de la participation : élus, administration communale, services extérieurs de l'Etat, secteur privé, associations.

On peut souligner aussi le rôle important que jouent les rencontres et les séminaires, organisés notamment à l'étranger, dans le rapprochement de certains acteurs locaux, la construction de relations interpersonnelles et de confiance, le repérage des compétences et l'identification de collaborateurs potentiels. C'est à l'occasion d'une telle rencontre, organisée par UN-Habitat au Kenya, que les coordinateurs locaux du PLCP et de l'Agenda 21 de Marrakech, ont appris à mieux se connaître et à s'apprécier. Le coordinateur du PLCP a acquis la conviction que son interlocuteur était sans doute l'un des meilleurs collaborateurs au sein de l'institution municipale et, visiblement, cela a joué dans son recrutement comme coordinateur local de l'Agenda 21 de Marrakech. De même, le coordinateur de l'Agenda 21 de Meknès a été repéré lors d'un atelier similaire organisé au Sénégal par ENDA ; celui d'Agadir à l'occasion de sa participation au débat national sur l'aménagement du territoire (2000).

On ne peut manquer d'évoquer ici un autre croisement, avec l'Initiative Nationale de Développement Humain (INDH), parce que ce croisement marque sans doute profondément l'histoire des Agendas 21 locaux au Maroc. Cette Initiative royale, consacrant la participation comme mode de gouvernance, a puisé dans le programme national des Agendas 21 des ressources méthodologiques. A Marrakech, l'Agenda 21 a joué comme une pépinière d'expertise dans la mise en œuvre de cette Initiative. D'une part, le coordinateur local de l'Agenda 21 est membre du Comité local de l'INDH, d'autre part, il a co-organisé avec l'animateur des groupes de travail des cycles de formation au profit des « praticiens de

l'INDH », en partenariat avec la wilaya, le conseil de ville et l'inspection régionale de Marrakech.

L'Agenda 21 : un réservoir d'expertise pour l'INDH

« Mais, alors là... donc, bien sûr, il y a la structure (Comité local INDH) qui a été montée efficacement, mais ils ont besoin de l'outil méthodologique pour travailler. Et c'est ce qui a fait la force un peu de l'Agenda 21 devant l'INDH ; parce que les gens commencent à solliciter l'Agenda 21 pour l'accompagnement, pour l'encadrement, pour l'appui, etc. Une chose a été faite ici à Marrakech : l'équipe Agenda 21 a encadré le comité local, on est même membres du Comité local de développement humain. Donc moi et (le coordinateur local), c'est nous qui avons tracé un peu les étapes de l'élaboration des diagnostics territoriaux, des Plans d'action, le planning de la réunion de ce comité, etc. Donc c'est l'équipe de l'Agenda 21 qui a fait ce travail (...). Pour l'INDH. Il faut constituer un comité local, il faut, après, élaborer un diagnostic, il faut faire ressortir les problématiques, constituer donc les groupes thématiques et élaborer un Plan d'action »

Entretien auprès du coordinateur de l'Agenda régional Tensift El-Haouz, mars 2007

Bien plus que l'idée de pépinière, on peut retenir l'idée que les porteurs du projet se font de l'Agenda 21 : celle d'une « aventure », d'une « prise de risque », « d'incertitude », d'un « chemin » que l'« on essaie de se frayer », ou encore d'une « école ». Cette aventure est donc faite de tâtonnements et d'apprentissages ; elle est celle d'hommes et de femmes qui expérimentent une autre manière de conduire l'action publique parce qu'elle fait une davantage de place à la concertation et à la participation, et qui ont cru à cette aventure, même si celle-ci se traduit souvent en bout de course par des déceptions, des remises en cause et un certain sentiment de vacuité²¹¹ (cf. l'encadré ci-dessous).

Changement et tâtonnements

« (...) Aujourd'hui, on est dans une phase disons transitoire. On n'est plus dans le « chaos » des années 70 à 80... début 90. Aujourd'hui on est en train de tâtonner. Beaucoup d'acteurs sont conscients aujourd'hui qu'il faut changer d'échelle, changer de méthodes, changer de système de gouvernance tout court, et la nouveauté, c'est que l'Etat à travers le Ministère de l'intérieur est aussi suffisamment conscient des enjeux (...) ».

Entretien avec le secrétaire général du MATEE, Rabat, juin 2007

²¹¹ Se reporter aussi au V – La participation : une fin en soi ?

4. LA PETITE FABRIQUE DU
DEVELOPPEMENT URBAIN DURABLE A
TOULOUSE

(Fabrice ESCAFFRE, Diana MOSOVICH,
Mariette SIBERTIN-BLANC, mai 2008)

4.1. L'AGENDA 21 LOCAL DE TOULOUSE

4.1.1. LE CONTEXTE

4.1.1.1. LE DECOR : UNE VILLE ETALEE, EN CROISSANCE DEMOGRAPHIQUE ET ECONOMIQUE CONTINUE

Située dans le sud-ouest de la France, capitale de la région Midi-Pyrénées et chef-lieu du département de Haute-Garonne, Toulouse est positionnée au quatrième rang des villes françaises. Son histoire récente est caractérisée par une croissance démographique soutenue ainsi que par un important développement économique.

En 1962, la population de la commune de Toulouse était de 324 000 habitants, elle atteint en 1999 390 000 habitants. Les chiffres les plus récents confirment cette croissance puisqu'en 2004, Toulouse compte 426 000 habitants. Mais durant cette quarantaine d'années, le développement des communes autour de Toulouse s'est aussi beaucoup accentué. Dans les limites de l'aire urbaine de 1999, les 341 communes périphériques ont vu leur population multipliée par cinq. L'aire urbaine de Toulouse atteint ainsi en 1999 : 964 000 habitants. Cette dynamique démographique s'est accompagnée de nombreux changements tant à Toulouse qu'en périphérie où elle a pris la forme d'un étalement urbain très important.

La commune de Toulouse, compte tenu de sa vaste superficie, a longtemps accueilli une grande partie des nouveaux arrivants ; malgré une urbanisation continue, notamment sous forme de programmes en logements collectifs ces dernières années, la ville-centre conserve une densité relativement faible. En parallèle, les communes du périurbain proche, puis lointain se sont développées, sur un mode pavillonnaire à partir des années 60. La spécificité de l'agglomération toulousaine réside dans ce que cette croissance a donné lieu à un étalement urbain de grande ampleur sur 360 degrés. Les communes périurbaines les plus éloignées de Toulouse se trouvent aujourd'hui à quelques 50 kilomètres, pour certaines hors des limites du département de la Haute-Garonne. Cette expansion spatiale périphérique s'est réalisée dans une large mesure à partir de l'accession à la propriété en maison individuelle. A cette dimension résidentielle, s'ajoute pour expliquer le développement des espaces périurbains, le desserrement des activités industrielles et commerciales. Des polarités commerciales se sont ainsi affirmées en périphérie, comme par exemple celle du sud-ouest de l'agglomération autour de la commune de Portet-sur-Garonne.

Sur le plan économique, Toulouse qui n'a longtemps eu qu'une influence régionale a été classée parmi les « métropoles d'équilibre » en 1964. Elle a depuis connu un fort développement. Si celui-ci repose sur des décisions prises au niveau national comme l'implantation à Toulouse des industries aéronautiques et spatiales, il doit aussi beaucoup à la constitution d'un tissu local favorable à la métropolisation. Celui-ci fait se côtoyer des universités, des grandes écoles, des centres recherches et de nombreuses entreprises de technologie. Il explique d'ailleurs que la structuration des emplois se caractérise à Toulouse par une sur-représentation des catégories possédant un haut niveau de diplôme. Certains

secteurs de la ville et du périurbain proche se sont spécialisés dans l'accueil de ces activités favorisant ainsi une hiérarchisation des espaces de la métropole. Il s'agit, essentiellement du pôle aéronautique du nord-ouest et, du sud-est autour de l'espace et des nouvelles technologies.

Ainsi, la structuration par catégories socio-professionnelles de l'agglomération est assez fortement différenciée. On retrouve dans la commune de Toulouse, à la fois les revenus les plus élevés et les plus faibles. Au nord, les catégories moyennes augmentent au détriment des ouvriers. Plus précisément, le nord-est accueille, en plus des catégories moyennes, une part notable de cadres. Ceci est à mettre en lien avec le développement au sud-est d'une zone de forte représentation des cadres et professions intellectuelles. Le sud-ouest est à l'inverse la partie du périurbain la plus marquée par la forte présence des ouvriers et des employés. Ces deux derniers ensembles sont en fait les plus homogènes du périurbain, ils contrastent avec le nord-ouest, plus hétérogène notamment parce qu'il accueille deux communes de grandes tailles, Blagnac et Colomiers dans lesquels les logements sociaux sont nombreux en rapport des autres communes périurbaines. L'agglomération toulousaine apparaît donc organisée non seulement selon une logique radio-concentrique mais aussi à partir de secteurs spécifiques. Il en résulte une image contrastée de Toulouse. Si elle est souvent présentée comme une métropole dynamique, elle juxtapose des ensembles socialement très différenciés.

Cette organisation trouve un écho dans la structuration intercommunale du pôle urbain. En effet, l'hétérogénéité sociale, économique et la multiplicité du nombre de commune participent à expliquer l'absence d'une entité intercommunale unique et l'accumulation de plusieurs ensembles regroupant des communes aux caractères homogènes. Ainsi, autour de la commune de Toulouse s'est constituée la Communauté d'Agglomération du Grand Toulouse alors que le Syndicat Intercommunal de la Vallée de l'Hers regroupe les communes du sud-est et qu'autour de Muret (au sud-ouest) se structure la Communauté d'Agglomération du Muretain. Ces trois entités principales (auxquelles s'ajoutent des petites communautés de communes défensives) traduisent des développements distincts tant sur le plan des activités économiques que sur celui du logement²¹².

La commune de Toulouse s'inscrit donc dans un ensemble urbain plus vaste qu'elle polarise. Si elle constitue une entité isolable administrativement et politiquement, son territoire est aujourd'hui inscrit dans un système local élargi, plus ou moins structuré par des logiques polycentriques et animé de flux toujours plus nombreux.

Bien sûr, la ville n'échappe pas, de surcroît, à son appartenance institutionnelle multiple, préfecture du Département de la Haute Garonne et métropole de la Région Midi-Pyrénées

²¹² Cette présentation de l'intercommunalité est effective à l'heure où nous développons ce texte ; le nouveau maire de Toulouse Pierre Cohen élu en mars 2008 a placé au cœur de son projet municipal la constitution d'une Communauté urbaine, associant les trois communautés d'agglomération.

4.1.1.2. L'EMERGENCE DE LA REFERENCE AU DEVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'AGENDA 21 LOCAL

L'émergence, en France, des problématiques de développement durable dans les arènes publiques, tout comme la mise en œuvre des démarches d'agenda 21 au niveau local, restent inséparables de l'audience médiatique que connaissent au niveau international les problématiques environnementales dès le début des années 80. Mais il faut ajouter à cette ambiance générale réceptive aux préoccupations d'un développement dit durable, le rôle fortement structurant jouée par l'Union Européenne si l'on veut être à même de comprendre le contexte d'élaboration de l'A21L de Toulouse. A ce titre, trois dates clés cadrent plus spécifiquement cette sensibilité nouvelle aux enjeux environnementaux, mais aussi à un développement économique prenant plus étroitement en compte des problématiques sociales et écologiques.

« Nous, villes, sommes convaincues d'être à la fois les plus grandes entités capables de gérer, en premier lieu, les nombreux déséquilibres qui touchent actuellement les constructions, la société, l'économie, la politique, l'environnement et les ressources naturelles, et les plus petites collectivités à même de résoudre les problèmes d'une manière véritablement intégrée, holistique et durable. Chaque ville étant différente, c'est à chacune qu'il appartient de trouver son propre chemin de parvenir à la durabilité. Nous devons intégrer les principes de la durabilité à nos politiques urbaines locales. »

4.1.1.2.1. Les grandes dates européennes

En 1994, soit deux ans après le Sommet de Rio, est établie la Charte d'Aalborg, du nom de la ville danoise ayant accueilli la première conférence des villes durables européennes.

Cette rencontre est essentielle car, d'une part, elle rappelle le rôle de l'Union Européenne dans la préparation du sommet environnemental organisé par les Nations Unies, et, d'autre part, elle affirme l'articulation précoce entre problématiques urbaines et enjeux environnementaux²¹³. L'extrait suivant, faisant référence aux « plans locaux de durabilité » (A21L), illustre relativement bien la façon dont d'emblée la question urbaine et celle du développement durable sont pensées de concert :

1997, date de la signature du traité d'Amsterdam constitue une autre de ces dates clés. Avec ce traité le développement durable devient un objectif à part entière de l'Union européenne. En sus de la grande visibilité du terme dans le texte même du traité, puisqu'on le retrouve affiché à maintes reprises, et notamment dans le préambule, l'objectif d'un développement durable se trouve intégré dans les politiques sectorielles de l'U.E. Désormais, la préoccupation d'un développement durable figure au sein des programmes territoriaux, parmi les critères de contractualisation. Cet aspect « réglementaire » a nettement contribué à l'appropriation de cet enjeu à l'échelle locale.

Cette plus grande visibilité que prennent les enjeux d'un développement durable ne constitue cependant pas une rupture, mais s'inscrit plutôt en continuité avec les préoccupations environnementales de l'Union européenne déjà présente dans les années quatre-vingt-dix au travers de la question du cadre de vie (et par ce biais de l'environnement) compris comme facteur incontournable du développement économique²¹⁴.

La troisième date à retenir est 2001, avec l'élaboration de la stratégie de développement durable de Göteborg (Suède), qui constitue le volet environnemental de la stratégie de Lisbonne dont l'ambition était de faire de l'Union européenne une grande puissance de l'économie de la connaissance.

4.1.1.2.2. L'émergence des enjeux de développement durable en France

Les impulsions données à l'échelle européenne sont essentielles dans l'élaboration des référentiels d'action publique à l'échelle locale comme l'illustre de façon explicite le cas de ce directeur de l'ARPE²¹⁵, en Midi-Pyrénées, qui a rencontré les problématiques du développement durable par le biais de son intérêt pour les politiques européennes. Mais elles offrent tout autant un cadre à l'échelle nationale pour le développement des problématiques

²¹³ N. Sougareva, N. Holec, « L'histoire des villes durables européennes », 2002 (in www.environnement.gouv.fr)

²¹⁴ En particulier : Traité de Maastricht (1992), Livre blanc « Croissance, compétitivité, emploi » (1993)

²¹⁵ ARPE : Association régional pour l'environnement

environnementales. Ainsi, l'entrée en scène du développement urbain durable dans les politiques nationales françaises peut être datée de 1996, avec d'une part la loi sur l'air, de la ministre de l'environnement C. Lepage, et d'autre part les Assises Nationales Décentralisées du Développement Durable.

La loi sur l'air généralise en effet les Plans de Déplacements Urbains à toute agglomération de plus de 100 000 habitants, confirmant de la sorte l'intrusion des problématiques environnementales dans les questions de planification urbaine. De leur côté, les Assises nationales décentralisées du développement durable ont impulsé une certaine dynamique qui aura permis au premier appel à projet pour l'environnement (1997) de recevoir un écho favorable. Jusqu'alors, l'action environnementale locale se limitait en effet à la constitution de chartes environnementales, dont l'élaboration semblait s'éterniser pour des résultats ténus. Cet appel à projet offrira l'opportunité pour les collectivités locales de développer, grâce à un soutien financier, des méthodologies visant à davantage d'efficacité et répondant à l'injonction de Rio. L'ARPE en Midi-Pyrénées s'est saisie de cette opportunité en créant, suite à une réorganisation interne de ses services, un pôle créateur et responsable d'un réseau « villes et territoires durables de Midi-Pyrénées ».

La prise en compte des problématiques de développement durable au sein des politiques locales ne dépend pas seulement de ces facteurs législatifs et institutionnels. Il faut en effet y ajouter une dimension très contextuelle liée au changement de majorité politique, à la fois en région Midi-Pyrénées et à l'échelle nationale. En 1998, l'arrivée dans les instances exécutives du parti des Verts marque ainsi un tournant essentiel. Au Conseil régional comme au gouvernement, la question de l'environnement semble se « territorialiser » de façon plus explicite encore. C'est tout au moins ce qui semble ressortir du bilan du portefeuille de D. Voynet nommée alors ministre de l'environnement *et* de l'aménagement du territoire. Durant son mandat, la loi dite d'Orientation d'Aménagement et de Développement Durable du Territoire²¹⁶ établit une méthodologie propre d'abord aux projets de territoires, puis aux documents de planification dans la loi SRU²¹⁷ : les Projets d'aménagement et de développement durable (PADD). L'esprit de cette loi ne peut de surcroît se dissocier de sa sœur jumelle²¹⁸, relative au renforcement de l'intercommunalité : ainsi, coopération intercommunale et territoire de projet sont appelés à fonctionner de pair, recouvrant – en théorie – des bassins de vie et des périmètres auxquels se posent les enjeux de développement territorial... et durable ! Dans les espaces urbains, le cadre de référence est celui des aires urbaines délimitées par l'INSEE en 1996 à partir des déplacements domicile-travail. Ce périmètre est repris dans la loi SRU qui non seulement renouvelle les documents de planification (PLU et SCOT), mais aussi affirme la nécessaire mise en cohérence des différents documents sectoriels (déplacements, logements...), et enfin impose la notion de mixité sociale.

²¹⁶ Loi d'Orientation d'Aménagement et de Développement Durable du Territoire, 25 juin 1999.

²¹⁷ Loi Solidarité et Renouvellement Urbain, 13 décembre 2000

²¹⁸ Loi dite Chevènement, 19 juillet 1999, relative à la simplification et au renforcement de l'intercommunalité.

4.1.1.2.3. Arrivée du développement durable dans les politiques locales

A l'échelle locale, la percolation de cette dynamique se fait selon des rythmes et des enjeux divers. En Midi-Pyrénées, les élus Verts passés à la majorité impulsent une réflexion sur le développement durable qui aboutira à la présentation en 2003 d'une stratégie régionale du développement durable. Un autre acteur essentiel de cette dynamique doit être mentionné : l'ARPE, l'Agence Régionale Pour l'Environnement. Dès 1998 en effet, l'action en faveur de l'environnement passe essentiellement par le biais du réseau d'acteurs et de partenaires institutionnels de cette association – soutenu par l'ADEME²¹⁹ –, qui rassemble la majeure partie des villes engagées dans une démarche d'agenda 21 local. Le dynamisme de l'ARPE est d'ailleurs à l'origine du lancement dans plusieurs communes de l'agglomération toulousaine (Cugnaux, Saint-Orens...) ainsi que dans comme une agglomération voisine (le SICOVAL²²⁰) d'A21L.

L'engouement que connaissent alors ce type de démarches auprès des villes-banlieues de la métropole toulousaine peut s'expliquer par la plus grande visibilité médiatique et publique que ces A21L peuvent conférer à des villes qui, par ailleurs, ont eu à déléguer au pot commun de l'intercommunalité de nombreuses compétences. Cette dimension politique très pragmatique explique probablement aussi le retard de la ville de Toulouse vis-à-vis du reste de la région. Celle-ci n'est en effet entrée que très formellement dans la dynamique « développement durable » impulsée par le réseau du Conseil régional.

La municipalité arrivera enfin à l'élaboration de son outil A21L par le biais de trois voies bien distinctes :

Au travers de la notion de « démocratie de proximité » qui aura constitué un axe fort de la campagne municipale de Ph. Douste-Blazy en 2001 ;

Au travers de l'élaboration en 2003-2004 d'un tableau de bord de l'environnement, selon la méthodologie mise en place par l'association RESPECT²²¹ ;

Grâce à la découverte des problématiques de développement durable par une conseillère municipale par l'intermédiaire de sa responsabilité relative aux marchés, et de ce fait au commerce équitable. La découverte de l'outil « agenda 21 local » par cette conseillère municipale est relativement fortuite (au détour d'une lecture dans une revue). Certes, l'adjoint à l'environnement et le service éponyme avaient déjà proposé au cours de la précédente mandature des actions allant dans ce sens, mais elles avaient été éconduites par le précédent Maire ainsi que le Directeur général des services. Lorsque la conseillère municipale M.A. Alet-Ricard propose de monter ce projet c'était, comme nous le rapport elle-même, « (...) la bonne question au bon moment, et le maire était prêt à y aller... ce qui était moins le cas dans

²¹⁹ Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, établissement public sous la tutelle de trois ministères : Ecologie et développement durable, Industrie, Recherche

²²⁰ Le SICOVAL est une communauté d'agglomération jouxtant Toulouse, qui a toujours été présentée comme une intercommunalité précurseur en la matière d'intégration et de coopération. Son projet de développement durable est l'un des premiers de l'aire urbaine toulousaine.

²²¹ Réseau d'évaluation et de suivi des politiques environnementales des collectivités locales

la hiérarchie de l'administration, qui a craint les modifications de structure et les coûts financiers »²²².

Cette phase d'émergence à l'échelle municipale s'inscrit par ailleurs dans un contexte national propice. Le président de la république, après sa réélection en 2002, exprime de façon appuyée sa prise de conscience de l'ampleur que prend l'enjeu environnemental. En témoigne entre autres choses, cette phrase restée célèbre lors du sommet de Johannesburg: « notre maison brûle et nous regardons ailleurs ». Pour autant, malgré un nouvel appel à projet en 2003, un appel à reconnaissance des A21L en 2006 et entre temps la constitution d'une « Charte de l'environnement » adossée à la Constitution, la France demeure en retrait par rapport à de nombreux pays européens, aussi bien en ce qui concerne le développement d'outils ad hoc, que de savoir-faire ou encore de stratégies de projets locaux de développement durable.

4.1.1.3. DE L'INTEGRATION DE L'A21L TOULOUSAIN A L'EMERGENCE DU DEVELOPPEMENT DURABLE : SYNTHESE DIACHRONIQUE ET MULTISCALAIRE

Le graphique chronologique suivant synthétise l'émergence progressive du développement durable comme préoccupation de l'action publique. Les échelles considérées sont celles qui interagissent avec le cas de l'Agenda 21 local de Toulouse. A ce titre on remarquera qu'un décalage apparaît très clairement entre, d'une part, la montée des injonctions au développement durable de l'Union européenne et la réception qui en est faite tardivement en France, et, d'autre part, le retard de la ville de Toulouse par rapport à la Région Midi-Pyrénées, dont l'implication sur la question est précoce.²²³

²²² Ce témoignage de M.A. Alet Ricard confirme ce qui est considéré comme une spécialité toulousaine : un DGS présent depuis plus de 30 ans (6 mandatures, quatre maires), caractérisé par une volonté de contrôle et une faible propension à l'innovation, ainsi qu'un culte de « l'endettement 0 ».

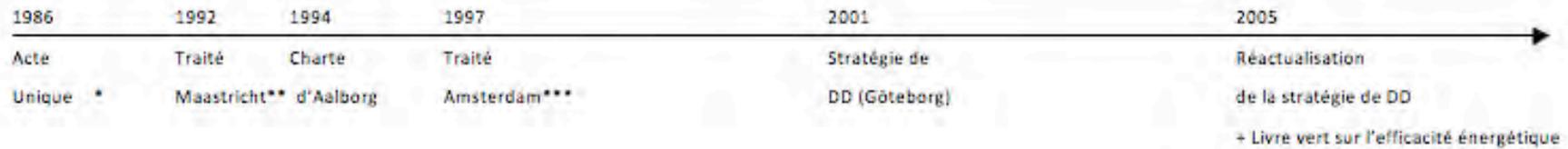
²²³ même si la formalisation de son A21L (lancé en 2002) s'est davantage étalée dans le temps, et a été finalisé plus tardivement.

Figure n° 27 : Emergence des référentiels du développement durable en France

International



Union européenne

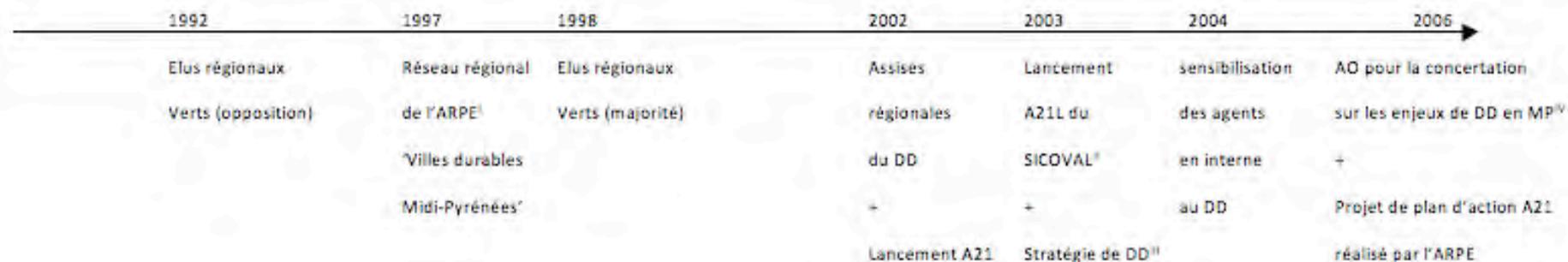


France

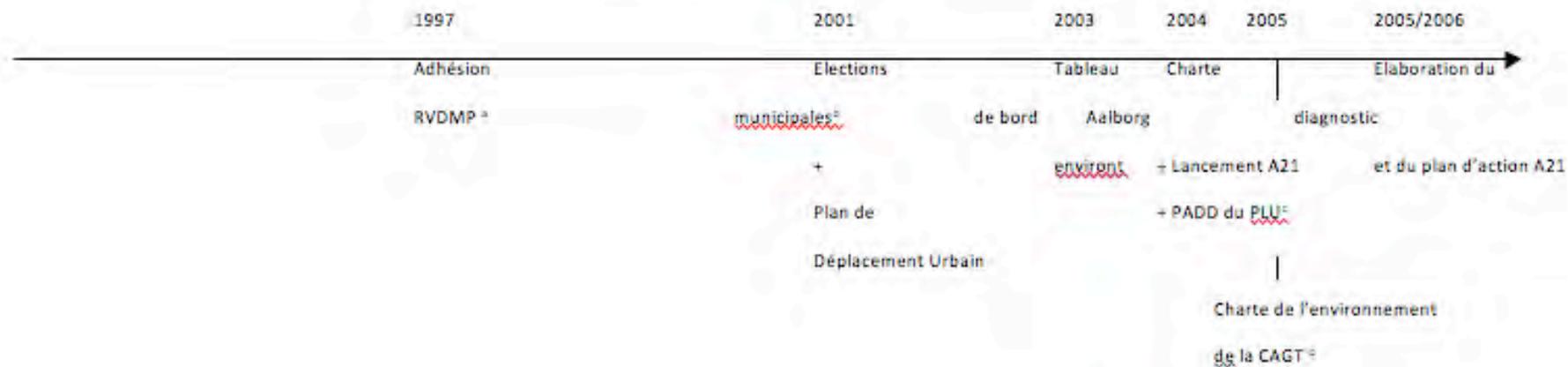


Années 90 : montée du parti des Verts ²

Région Midi-Pyrénées



Toulouse



- ° « Une vérité qui dérange » : documentaire sorti en 2006 sur le dérèglement climatique et l'engagement d'Al Gore
- °° Rapport de l'économiste britannique Nicholas Stern sur le coût du réchauffement climatique, ancien vice président de la Banque Mondiale
- * Environnement comme composante des politiques
- ** inscription de la préoccupation environnementale et emploi de l'expression « progrès durable »
- *** le développement durable dans les politiques sectorielles et les fonds structurels
- 1 : Rend obligatoires les Plans de déplacements urbains (PDU) dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants
- 2 : Assises nationales décentralisées du développement durable, dans 6 régions
- 3 : 1^{re} région dirigée par une présidente du parti des Verts (NPDC)
- 4 : Premier appel à projet du ministère de l'environnement pour développer une méthodologie d'intervention locale sur l'environnement
- 5 : Dominique Voynet, Loi d'Aménagement et de Développement Durable du Territoire, qui crée les PADD (1999)
- 6 : Loi Solidarité et Renouvellement urbain, mixité sociale et développement durable en sont deux paradigmes forts
- 7 : Le ministère prend le nom de « Ecologie et Développement Durable » 'MEDD
- 8 : J. Chirac à Johannesburg : « Notre maison brûle et nous regardons ailleurs »
- 9 : Délégation interministérielle au développement durable (DIDD) rattaché au ministère de l'écologie et du développement durable (MEDD)
- 10 : Charte de l'environnement adossée à la Constitution
- I : ARPE, Association régionale pour l'environnement (émanation du Conseil Régional de Midi-Pyrénées)
- II : SICOVAL : District transformé en Communauté d'agglomération jouxtant la ville de Toulouse
- III : Stratégie régionale de développement durable (trois axes : formation interne des agents, management environnemental, agenda 21L)
- IV : Appel d'offre du Conseil régional pour la concertation autour de l'identification et la priorisation des enjeux
 - a : RVDMP, Réseau des villes durables de Midi-Pyrénées, ARPE
 - b : Les élections municipales ne traduisent pas un changement de majorité politique, mais l'élection d'un nouveau maire, qui affiche dans ses priorités la « démocratie participative »
 - c : Projet d'aménagement et de développement durable (PADD), étape préalable au Plan local d'urbanisme (PLU)
 - d : CAGT, Communauté d'agglomération du Grand Toulouse

Précisions contextuelles actuelles

L'ensemble des entretiens ont été effectués *avant* la période d'élections qui tend à geler toute action publique, nationale ou locale (présidentielle en 2007 et municipale en 2008). Il est néanmoins intéressant de noter quelques éléments récents :

A l'échelle nationale, la création d'un grand ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire, et la tenue du Grenelle de l'environnement (oct-déc 2007), mettant ainsi la préoccupation du développement durable au premier plan.

A l'échelle locale, l'A21L n'a pas été d'une grande innovation en termes d'actions (les plus importantes étant relayées sur un long terme, cf-supra), mais la question du développement durable a été investie dans la campagne municipale avec un double signe donné par le maire sortant: d'une part le lancement d'un A21L à l'échelle de la Communauté d'agglomération (le maire de Toulouse en est l'actuel président) et d'autre part la deuxième place donnée sur la liste électorale à M.F. Mendez (ancienne élue Vert et consultante ayant élaboré la première phase de l'A21 toulousain).

Les dernières municipales ont vu la majorité de la ville de Toulouse changer. On peut supposer que ce changement politique inaugurerait un regain pour les démarches d'agenda 21. Le nouveau maire connaît en effet bien le dispositif puisque l'ancienne collectivité dont il était l' élu possédait son propre A21.

D'un autre côté, bien qu'il soit trop tôt encore pour évaluer la façon dont la nouvelle majorité se saisira de l'actuel A21L, il est possible de faire l'hypothèse que celui-ci sera moins médiatisé, dans la mesure où les actions affichées étaient pour la plupart déjà engagées, et que d'autres politiques s'emparent plus amplement du développement durable, à l'image des assises de la mobilité, organisée moins de deux mois après les élections. Par ailleurs, le Directeur général des services changeant, il est inéluctable que de fortes recombinaisons aient lieu dans l'organisation des services, avec probablement une volonté de libérer les initiatives.

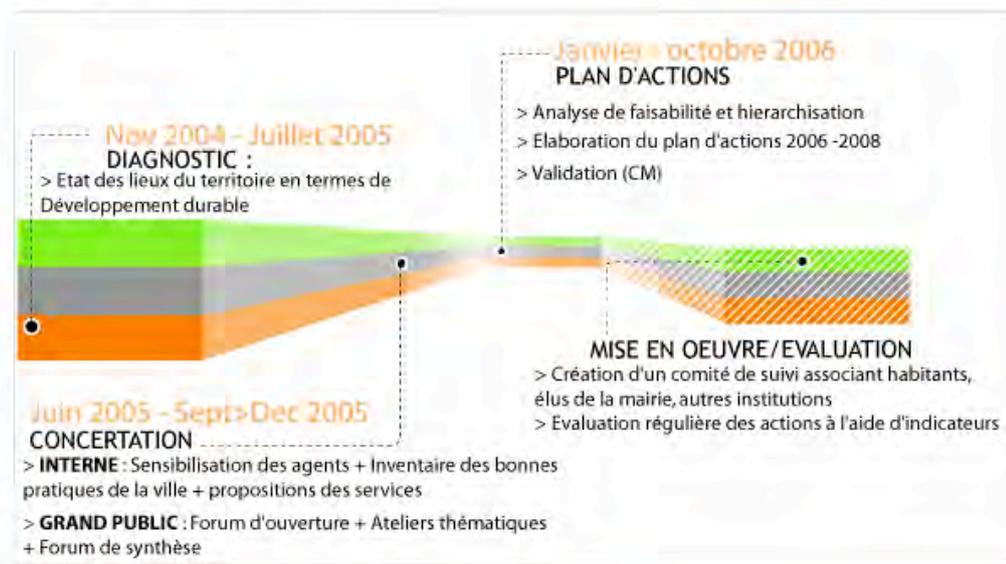
4.2. ANALYSE SYSTEMIQUE

4.2.1. L'OBJET AGENDA 21 LOCAL DE TOULOUSE

4.2.1.1. LES PHASES ET LES GRANDES ORIENTATIONS DE L'A21L

Deux phases distinctes constituent le processus d'élaboration de l'A21L de Toulouse : l'une programmatique, et l'autre opérationnelle. Toutes deux ont pour caractéristique commune de s'inscrire dans des temporalités courtes.

Figure n° 28 : Phasages de l'A21L à Toulouse



Source : ville de Toulouse

4.2.1.1.1. Phase programmatique des A211

La phase programmatique s'est articulée autour de trois étapes :

une étape de diagnostic (mobilisant les services techniques de la ville et un bureau d'études) qui a abouti à un document largement médiatisé : le « Diagnostic de développement durable » ;

une étape de formulation de propositions d'actions qui associait au travail des services techniques de la mairie une démarche dite de concertation (le « Congrès des citoyens » du 17 septembre au 10 décembre 2005). Cette étape s'est finalisée par une longue liste de propositions d'actions formulées par les citoyens lors des Ateliers (soit près de 700 propositions) ;

une étape d'analyse et de sélection des propositions (janvier-août 2006) par la cellule A21 municipale et les services de la ville. Ce travail a abouti dans le dernier trimestre 2006 à la rédaction du « plan d'actions » (dit 2006-2008, puis 2007-2008) qui a été rendu public en décembre 2006).

Le diagnostic de développement durable, première étape dans le processus, a été établi par le bureau d'études EDR-Ramboll management. Il a été présenté aux Toulousains au printemps 2005. Ce diagnostic s'organise autour de sept thématiques : aménagement urbain et déplacements ; environnement ; énergie, air et changement climatique ; économie ; culture et société ; risques, nuisances et santé publique ; gouvernance, participation citoyenne. Cette profusion d'axes thématiques rend difficile toute tentative de classement des préoccupations par ordre d'importance, à moins que l'on ne considère le nombre de pages (sensiblement équivalentes d'ailleurs, à l'exception d'une première thématique plus longue) comme révélateur du degré d'intérêt.

Développé selon un système de « fiches », le diagnostic se veut être une synthèse à la fois qualitative et quantitative (surtout !) de la situation du territoire toulousain. Ainsi, chaque fiche se décline à son tour en « une synthèse de la situation » et une liste des actions « en cours de réalisation ou en projet ». Alors que la plupart des diagnostics territoriaux sont l'occasion de présenter les forces et les faiblesses d'un territoire, mais aussi les opportunités et les menaces, les fiches de ce diagnostic se terminent, pour certaines, par une troisième entrée intitulée « points clés ». Cette terminologie relativement vague recouvre parfois des handicaps, souvent des atouts, et quelque fois des perspectives à prendre en compte... Ainsi, parmi les « points clés » de la fiche consacrée à *la circulation automobile et transports en commun*, apparaît cette formulation : « L'arrivée du TGV pour 2015 est une occasion de repenser certains déplacements ».

Devant la multiplication des documents territoriaux, de plus en plus de collectivités se saisissent de cette étape de diagnostic d'A21L pour enrichir leur PADD préalable au PLU. En effet, à la fois état des lieux stratégiques et formulation d'un projet de territoire, le PADD peut contribuer à mettre en avant les enjeux de développement durable, que l'A21L reprend en plan d'actions. Cette option de mise en cohérence entre les nombreux documents territoriaux n'a pas été choisie par la ville de Toulouse, dont le PADD a été adopté tardivement, en février 2006. Celui-ci s'organise autour de 5 « enjeux », intimement associés aux thématiques du diagnostic de l'A21L : Affirmer un projet urbain cohérent ; contribuer au développement économique et à l'attractivité des grands équipements ; conforter la proximité de l'habitat, des services et des emplois ; mettre en valeur un cadre de vie de qualité pour tous ; faciliter l'usage des modes de déplacement alternatifs à la voiture.

Sans articulation avec les autres documents de planification, et fondé sur un diagnostic dont la formulation a été souhaitée politiquement laconique, l'Agenda 21 local de Toulouse apparaît avant tout comme un outil de sensibilisation à une préoccupation appropriée davantage dans d'autres collectivités.

En septembre 2006, un document de travail intitulé « Avant-projet de plan d'actions 2006-2008 » a été mis en circulation. Il s'agit d'un document de présentation des propositions issues du Congrès des citoyens (692) et indique si ces propositions :

- ont déjà été réalisées ;
- seront dans le plan d'actions (140 sont dans ce cas) ;
- pourraient être réalisées ultérieurement ;
- ne sont pas retenues. Dans ce cas, une précision est donnée sur les raisons pour lesquelles elles ne figurent pas dans le plan d'actions.

Cet avant projet préfigure l'organisation en cinq axes stratégiques du plan d'actions :

- Concertation, mobilisation citoyenne et évaluation
- Aménagement urbain et mobilité durables ;
- Préservation de l'environnement et lutte contre le changement climatique ;
- Cohésion sociale et solidarités ;
- Exemplarité municipale.

Ces axes sont déclinés selon 21 thèmes (celui des déplacements par exemple est le 5^e thème situé dans le 2^e axe, cf. 2.1.2) recouvrant eux-mêmes une série d'enjeux et d'objectifs. Ainsi, pour le thème des déplacements, 4 objectifs sont affichés : améliorer l'accessibilité aux lieux publics, renforcer l'attractivité du centre-ville et des quartier, limiter l'usage de la voiture, sensibiliser à l'usage des modes de transport moins polluants.

On remarquera d'autre part la faiblesse de la présence des thématiques économiques qui va s'amenuisant document après document. Dans le diagnostic ces dernières représentaient 1 thème sur 7 tandis que dans le projet opérationnel elles ne constituent plus qu'une thématique sur 21. Cette quasi absence pourrait venir du fait que la compétence économique a été délégué à la Communauté d'agglomération du Grand Toulouse (CAGT). Pour autant, ce secteur fait partie des grands enjeux affichés dans le PADD de la ville, ce qui illustre bien un souci permanent de l'équipe municipale dans ce domaine. Cette remarque permet par conséquent d'envisager une autre interprétation de la quasi absence du pilier économique dans l'A21L : l'enjeu dans cette démarche est prioritairement environnemental (et ce d'autant plus depuis l'explosion de l'usine AZF), voire social, alors que le développement économique est considéré comme un enjeu plus stratégique selon la culture métropolitaine locale. De ce fait, il est affiché et envisagé dans d'autres types de projets²²⁴.

²²⁴ Le cas toulousain ne se distingue pas ici des résultats d'une étude commandée par l'ARPE sur les priorités des A21L de la région, qui conclut à une forte mise en avant des enjeux environnementaux, et à une faible implication sur le pilier économique.

4.2.1.1.2. La phase opérationnelle

Cette phase fût particulièrement envisagée dans des temporalités courtes étant donné qu'elle était censée prendre fin en 2008, soit, au moment des élections municipales.

4.2.1.2. L'A21L DANS L'ACTION LOCAL

Dans le contexte français d'une décentralisation encore récente et relativement dirigiste, les dispositifs d'agendas 21 locaux occupent une place singulière. Il est en effet relativement rare que des dispositifs territorialisés ne soient pas inscrits dans une loi, relèvent d'obligations légales²²⁵, et/ou soient sous une surveillance, même *à posteriori*, des services de l'Etat. Or, les Agendas 21 locaux échappent à ces cadrages relativement coercitifs.

4.2.1.2.1. Logiques de situations, logiques d'opportunités

Il semble que l'élaboration de l'A21L constitue avant tout une opportunité politique pour répondre à des enjeux de gouvernance (interne à la municipalité, et entre la municipalité et les acteurs impliqués sur le territoire métropolitain). Elle résulte de la volonté initiale d'une élue, fortement soutenue par le Maire qui a pu voir dans cette initiative un moyen de renforcer l'aspect communicationnel rendu prioritaire dans la politique municipale.

La mise en place du dispositif d'A21L a constitué pour la municipalité une véritable opportunité de publicisation des politiques et des actions municipales. Si l'on ne peut nier que l'A21L répond à de réelles préoccupations environnementales de la part de la Mairie, il n'en reste pas moins vrai qu'il a surtout servi des logiques de communication qui ont opéré à deux niveaux :

L'A21L constitue d'abord une « vitrine » à usage interne. Il se conçoit comme un outil de visibilisation des politiques municipales, un outil d'autopromotion très fortement axé sur les thématiques très « communicantes » d'une « démocratie de proximité » ou « participative ». La grande campagne d'auto-promotion municipale autour de la constitution des conseils de quartier menée en **?**, constitue à ce titre une bonne illustration de la façon dont la mise en place de l'A21L est travaillée par des enjeux politiques et communicationnels qui la dépassent. L'« exemplarité municipale »²²⁶, qui constitue un

²²⁵ Les documents de planification tels que les PADD et PLU-SCOT, ou les PDU par exemple.

²²⁶ L'effet d'entraînement et d'exemplarité qui constitue une ambition affichée de la ville est envisagé d'une part à l'échelle interne (si la ville fait, la population suivra) mais aussi à l'échelle de l'agglomération (si la ville-centre fait, la banlieue et la Communauté d'agglomération suivront).

des 5 axes stratégiques du plan d'actions, est à ce titre très révélatrice de la façon dont des logiques de pouvoirs très situationnelles cadre la réalisation de cet A21L.

Mais ce dispositif sert aussi une volonté de communication extérieure que rend en quelque sorte nécessaire le contexte territorial. En effet, dans une région dont la majorité est à l'opposition, qui a été, qui plus est, très précoce dans la mise en place de ce type de dispositif, la municipalité se devait de façon très pressante, de se mobiliser autour de cette démarche.

Dans un contexte donc, d'autant plus délicat qu'il était marqué par de nombreuses échéances électorales²²⁷, l'objectif était moins le contenu de la démarche que son existence même... ainsi que sa publicisation. Le résultat peut à ce titre être jugé convaincant, dans la mesure où le chargé de mission de la cellule municipale est allé présenter la démarche toulousaine lors de la grande manifestation organisée pour le lancement de l'A21L de Paris. Dans la mesure aussi où la capacité de persuasion a fonctionné à la perfection : la ville de Toulouse a reçu divers titres de distinction pour son implication comme en rendent compte les deux extraits suivants issus du site internet de l'Agenda 21 local :

« Jeudi 13 septembre 2007 : A l'occasion de la 7e Conférence des Villes de l'Association des Maires des Grandes Villes de France (AMGVF), organisée sur le thème « Développement durable, priorité des grandes villes », la ville de Toulouse a reçu les Rubans du développement durable. Cette distinction qui vise à identifier et valoriser les démarches de collectivités locales contribuant au développement durable des territoires, récompense l'Agenda 21 de Toulouse et plus particulièrement son processus d'élaboration. »

- « Mercredi 28 novembre 2007, au Sénat, la ville de Toulouse reçoit une Marianne d'Or de l'Environnement et du Développement durable pour la mise en place de son référentiel pour la qualité environnementale des constructions publiques »

Ce « profilage » très communicationnel de l'A21L de Toulouse explique en effet:

le temps court caractérisant les phases programmatiques et opérationnelles. Il fallait que la ville puisse afficher très rapidement l'existence d'un tel agenda afin non seulement de pouvoir prétendre à faire partie des grandes métropoles européennes modernes, mais aussi à pouvoir inclure dans le bilan municipal une certaine sensibilité aux enjeux du développement durable.

le constat d'un dispositif qui prime sur le contenu et la réflexion. Toulouse se distingue de nombreuses collectivités qui ont fait de l'A21L un engagement stratégique - une sorte de projet de développement territorial avec un sens politique affirmé. L'engagement de la municipalité toulousaine paraît signifier prioritairement non seulement une démarche – la démocratie participative, avec en particulier le congrès des citoyens –, mais aussi l'affichage d'un enjeu faisant partie des agendas politiques municipaux – le développement durable. De là découle aussi l'affirmation selon laquelle de nombreuses actions étaient déjà menées par les services dans le sens du développement durable.

²²⁷ D'autant plus que les échéances électorales en France rythment de nombreuses initiatives. En l'occurrence, les présidentielles et les législatives de 2007 ; et les municipales, cantonales et sénatoriales en 2008.

Ces considérations permettent de comprendre en partie l'absence d'expertise extérieure dans le dispositif. Plusieurs aspects interpellent dans ce sens : le rôle très ténu du bureau d'études, le retrait par rapport au réseau de réflexion constitué par l'ARPE, l'absence de mobilisation des apports scientifiques (un repas organisé par une responsable de Veolia autour du maire et de l'adjointe chargée de l'A21L ne peut semble-t-il faire exception²²⁸).

L'analyse peut-elle cependant en rester là ? Soit, à la description d'une stratégie de positionnement politique²²⁹ primant sur un engagement de renouvellement de l'action locale ?

La démarche d'agenda 21 local de la ville de Toulouse était en effet autrement portée par l'affirmation de la nécessaire transversalité des questions environnementales à l'ensemble des champs de l'action locale (urbanisme, voirie, santé, etc.) ; transversalité qui devait se traduire au sein même du fonctionnement de l'administration locale par un désenclavement des différents services. L'approche très sectorielle de l'action publique est en effet caractéristique des administrations française, et c'est donc sans surprise que nous la retrouvons avec une acuité évidente sur le terrain toulousain. Dans le contexte singulier de ce dernier, elle se double cependant d'un fonctionnement ancré dans des traditions décennales, source d'inerties certaines. La municipalité a en effet été tenue par les mêmes équipes depuis une trentaine d'années, ce qui ne favorise pas les changements, voire la mutation et l'innovation dans les modalités d'action des services techniques et administratifs. Ce constat d'une certaine imperméabilité des dispositifs locaux d'action publique aux « innovations » reste par ailleurs partagé par la municipalité elle-même, puisque le maire lui-même en a fréquemment fait la critique. Dans ce contexte, l'un des enjeux associés aux A12L était précisément, en France, le renouvellement des façons de faire, non seulement pour les services techniques, en insérant de la transversalité, mais aussi pour les élus. : les administrations locales et les politiques publiques découvrent la « société civile ».

4.2.1.2.2. Premiers éléments de synthèse

Plusieurs remarques concernant le cas toulousain doivent être pointées. D'une part, l'A21L a servi de véritable « caution environnementale » pour un certain nombre de services. C'est le cas notamment pour le service « transports » de la municipalité qui, bien qu'il ait auparavant pris des initiatives²³⁰ auprès de l'Union européenne en matière d'économies d'énergie liée aux mobilités, a dû attendre que la démarche d'A21L soit acceptée au plus haut de la hiérarchie administrative afin que des fonds puissent être débloqués. D'autre part, il a pu assurer une meilleure transversalité en particulier grâce à la présence d'un référent « développement durable » au sein de chaque service. Ce référent, interlocuteur privilégié de la cellule A21L, assure les échanges entre services.

²²⁸ Ce repas organisé en octobre 2006 réunissait des chercheurs représentant différentes disciplines ; la méthode était la suivante : un tour de table pendant lequel chaque chercheur a présenté son activité et l'intérêt que la ville pouvait avoir à s'appuyer sur les compétences scientifiques du laboratoire de recherche qu'il représentait. Dans les faits, il semble que l'enjeu de ce repas fut davantage une communication autour de l'action municipale – nombre de chercheurs présents ne connaissaient pas la démarche d'A21L – plutôt qu'une recherche effective d'expertise de la part de l'équipe municipale.

²²⁹ Le maire et ses adjoints, mais aussi la droite toulousaine face à la majorité de gauche dans la région

²³⁰ Pour des logiques économes d'énergie dans les mobilités

Toutefois, certains éléments dans l'organisation même du dispositif peuvent paraître paradoxaux. Ainsi, si la cellule A21L a été rattachée au Directeur Général des Services, son directeur demeure celui du service « environnement et urbanisme ». De même, peut-on effectivement parler de « transversalité » alors que les membres composant la cellule A21L n'ont pas reçu de formation les préparant à avoir une approche territoriale ? Les chargés d'études de la cellule A21L ont tous des formations d'ingénieurs (en chimie, en biologie), tout comme d'ailleurs la responsable des A21L et du développement durable à l'ARPE. De ce fait, la démarche elle-même n'a pas échappé à une orientation très « environnementale ». Ce glissement vers une approche plus technique que territoriale transparaît à la lecture des documents produits par la cellule: des indicateurs pour l'essentiel quantitatifs, des orientations plus techniques que stratégiques, donc davantage cernables, opérationnels dans le temps court, et valorisables à court terme...

Cette dérive relativement procédurale et techniciste des problématiques environnementales renvoie à la façon même dont elles peuvent être traitées à l'échelle nationale. Le développement durable et plus précisément les A21L ressortent en effet prioritairement des compétences et des prérogatives du ministère de l'environnement, et c'est par des ingénieurs environnementalistes qu'ont été élaborés les grilles servant de feuille de route à l'action locale pour le développement durable²³¹.

4.2.1.3. QUEL(S) REFERENT(S) TERRITORIAUX POUR LES A21L ?

L'A21 de Toulouse est un dispositif opérant à l'échelle communale. Il s'inscrit dans un contexte urbain caractérisé par des processus de desserrement et d'étalement où les territoires vécus débordent de loin les seuls cadres institutionnels et administratifs, qu'il s'agisse des limites communales ou de celles de la Communauté d'Agglomération du Grand Toulouse. Il n'existe cependant pas à ce jour de véritables dynamiques globales de projection ou d'action intégrant la réalité de son urbanisation (exception faite des réflexions menées dans le cadre de la réalisation de l'inter-SCOT²³²). L'espace toulousain fait ainsi figure d'exception à l'échelle nationale. C'est en effet le seul, parmi les métropoles régionales de taille similaire, qui ne soit pas organisé en Communauté urbaine. Ce morcellement des territoires politiques se retrouve lorsqu'on observe les A21 déjà réalisés ou en cours d'élaboration. L'A21L de Toulouse est mis en place en parallèle de celui du SICOVAL (peut-être de la Communauté d'agglomération du Grand Toulouse), et à côté de ceux d'autres communes voisines comme Cugnaux, Saint-Orens, Ramonville ou Colomiers. Ce constat d'éparpillement ne va pas sans poser un certain nombre d'interrogations.

La plus générale renvoie à un questionnement récurrent, mais toujours fondamental, concernant la pertinence de l'échelle retenue par rapport aux enjeux considérés. Peut-on en effet réfléchir et répondre efficacement à des problématiques comme celles des mobilités, de la pollution ou de l'équilibre social de l'habitat en se limitant à l'échelle communale ? Si la tâche semble démesurée pour n'être supportée que par une seule commune, on pourrait supposer qu'un début de réponse pourrait être envisagée si les actions menées localement à différentes échelles trouvaient à s'articuler

²³¹ L'évolution de cette approche très environnementaliste serait à observer de prêt avec la création du nouveau ministère, qui associe l'aménagement du territoire.

²³² Schéma de cohérence territoriale : document créé par la loi de Solidarité et renouvellement urbain, remplaçant les Schémas directeurs.

entre elles. Or, nous nous trouvons dans un contexte où il n'existe aucune coordination entre les différents Agendas 21 Locaux que connaît le pôle urbain toulousain. La meilleure preuve en est le projet d'aménagement d'une deuxième rocade supportée par la ville de Toulouse. Ce contournement était en effet présenté par la municipalité comme une action de développement durable. Pourtant, la réalisation d'une telle infrastructure ne pouvait se faire qu'au détriment de la qualité de vie des communes périurbaines censées accueillir l'ouvrage, et de ce fait, entrer en contradiction avec les démarches d'A21L menées par ces dernières. Dans un contexte où les différentes échelles de réflexion ne sont pas coordonnées, où les référents territoriaux entre parfois en contradiction, peut-on encore de « principe de subsidiarité » et de « périmètres pertinents » alors qu'il s'agit de développement durable... ?

Dans la démarche A21 définie à Rio, l'échelle n'est pas une donnée fondamentale. La prise de conscience, la réflexion et l'action en faveur du développement durable, peuvent s'articuler à toutes les échelles, du global au local, de la planète au quartier. Les entretiens réalisés témoignent de cette faible sensibilité scalaire. Il faut dire que les experts mobilisés à Toulouse sont issus de formations d'où s'absente toute vision territoriale. Dans ce cadre, l'échelle d'action légitime correspond à l'échelle politique légitime... Un tel contexte facilite une lecture sensible aux enjeux politiques très prégnants dans un contexte local divisé, au détriment d'une expertise plus distanciée et moins contrainte. Il convient ici de relever que l'échelle retenue pour l'A21 de Toulouse n'est pas toujours celle utilisée dans la conception de documents de projection/planification intégrant l'injonction au « développement durable » et ayant une plus grande valeur contraignante -comme ce peut-être le cas des SCOT. Ainsi, tant l'injonction originelle que les cultures scientifiques des experts mobilisés et la diffusion de l'injonction au développement durable dans des documents de planification urbaine participent à minorer l'attention accordée à l'échelle de réalisation de l'A21 étudié.

Le choix, malgré tout, du niveau communal comme territoire d'action pertinent, dénote d'une certaine conception de la commune. Cette dernière est en effet considérée comme le niveau premier d'un collectif de citoyen ainsi que comme instance fondamentale de l'administration locale. De la sorte, l'A21 s'est fait le support de discours et d'actions référents au thème de la « participation citoyenne ». Mais il a aussi été conçu comme l'éventuel moteur d'une réorganisation des routines administratives allant dans le sens d'une déssectorisation de l'action publique communale (cf 2.1.2). L'objectif de « participation » est à replacer dans un contexte politique marqué par la prégnance d'une recherche de proximité tant dans les actions menées que dans les relations entre élus, administration et citoyens. La volonté de déssectoriser l'action publique renvoie quant à elle à une quête d'efficacité dans les projets élaborés et les services rendus. Dans cette perspective, quelle autre échelle en effet que l'échelle communale correspond mieux à ces objectifs ? Et, inversement, dans quelle mesure ces objectifs incitent-ils à négliger les autres cadres territoriaux, ceux qui coïncident mieux avec l'organisation des modes de vie ? Les discours recueillis ont confirmé cette ambition de changer les modes de fonctionnement de l'administration communale et, dans une certaine mesure, la réussite de cette entreprise a été confirmée par l'existence d'un correspondant Agenda 21 dans chacun des services. La participation des habitants envisagée à l'échelle toulousaine a permis à la Ville de Toulouse de remobiliser les actions menées avant l'Agenda 21, en particulier dans le cadre des mairies de quartier.

Dans un contexte de création d'instances intercommunales, la réalisation d'un A21 communal peut être interprétée comme l'affirmation par la Mairie de Toulouse de sa capacité à améliorer *seule* son fonctionnement administratif et à assurer *seule* un lien étroit avec ses habitants. Cependant, la grande variété des domaines abordés par l'A21L laisse accroire que la commune ne dispose pas de l'ensemble des compétences nécessaire. En effet, un transfert de certaines compétences (développement

économique, aménagement du territoire, Contrat de Ville entre autres) a été opéré en faveur de la Communauté d'agglomération du Grand Toulouse. Même si la ville conserve toujours un important panel d'interventions, elle se doit, de fait, de compter avec l'ensemble des acteurs qui ont comme la CAGT²³³, une influence sur le territoire communal. C'est le cas notamment du Conseil Régional qui possède un rôle en matière de développement économique ainsi que dans la gestion des transports ferrés ; c'est encore le cas avec le Conseil Général en matière de transport ou de politiques sociales²³⁴. La constitution d'un « club des partenaires » intégrant, entre autres, ce type d'acteurs a été présentée lors des entretiens comme étant susceptible de pallier ce hiatus entre les échelles de l'action -et donc des compétences-, et les échelles des enjeux. Néanmoins, il est apparu que la participation d'institutions d'obédience politique différentes constituait un élément problématique... .

4.2.2. CONFIGURATION ET JEUX D'ACTEURS

4.2.2.1. LES ACTEURS DE LA SCENE LOCALE

4.2.2.1.1. Un dispositif municipal de mission

Depuis les débuts du projet de construction d'un A21 à Toulouse, en 2003, le processus a été rapide, marqué par un souci d'efficacité et de cohérence procédurale. La démarche est menée à vive allure, dans des réunions très structurées, avec un fil conducteur et des étapes minutées. La durée des réunions n'excède d'ailleurs pas l'heure ou l'heure et demie.

D'autre part, la Ville de Toulouse mène son projet de manière autonome par rapport aux autres collectivités territoriales de l'aire urbaine et de la Région. Ainsi, de façon assez symptomatique ses sources d'inspiration sont plutôt les « documents fondateurs » (Agenda 21 de Rio, Charte de Aalborg) que des références croisées au niveau national ou même européen. La ville ne semble d'ailleurs pas vraiment avoir besoin de recourir à des spécialistes externes pour construire son A21 et son Plan d'actions. Ce sont les techniciens des services de la mairie qui sont mobilisés. Ces velléités d'autonomie réduisent alors d'autant le nombre d'acteurs, comme elles rendent très prévisible²³⁵.

Parmi les principaux acteurs, le Maire s'impose comme une figure d'autant plus incontournable du projet que l'effectif très réduit de l'opposition municipale peine à se faire entendre. Jean-Luc Moudenc prend ainsi toute la responsabilité de l'A21 et soutient la logique de la démarche à toutes les étapes. Il a choisi de s'appuyer sur les actions orientées « développement durable » déjà prises par la Mairie les années précédant la mise en place de la démarche, ce qui concourt à renforcer l'image

²³³ L'enjeu devient tout autre avec le changement de majorité de la ville de Toulouse, et donc de la Présidence de la Communauté d'agglomération, composée désormais quasi unanimement par des municipalités de gauche.

²³⁴ Sans considérer qu'une même couleur politique permet une cohérence de l'action, il est également à relever que désormais, la ville de Toulouse, les trois Communautés d'agglomération, le Conseil général et le Conseil régional sont d'une majorité socialiste

²³⁵ L'analyse suivante est faite au présent afin d'insister sur la dynamique ayant eu lieu lors de l'élaboration de l'A21L, sachant que les acteurs diffèrent depuis mars 2008.

d'exemplarité de la Mairie. Le rôle du Conseil Municipal est quant à lui limité au seul vote des propositions concernant l'A21.

La conseillère municipale Marie-Ange Alet-Ricard, Présidente de la Commission d'Appel d'Offres de la Mairie, est la conseillère déléguée à l'A21. C'est d'elle qu'est venue l'initiative d'engager Toulouse dans un A21L, et qui a reçu l'accord du maire fraîchement élu, Ph. Douste Blazy²³⁶. C'est donc MA Alet-Ricard qui dirige, en lien étroit avec le Maire, la « cellule A21 », alors même que l'adjoint à l'environnement ne fait pas partie de la « cellule, ».

Cette « cellule A21 » est composée d'une petite équipe de 3 techniciens et d'une secrétaire. Avec le Comité de Suivi, constitué de citoyens de la ville de Toulouse, elle constitue la Mission A21. La « cellule » A21 est une instance de coordination. Elle sert d'interface entre les services techniques de la Ville, le Comité de Suivi, le maire, le Conseil Municipal et les autres acteurs. Il n'en reste pas moins que c'est la conseillère municipale déléguée à l'A21 qui impulse l'ensemble de la démarche. Les décisions organisationnelles sont de son fait et elle participe activement à l'évaluation des propositions retenues pour le plan d'actions.

Les membres de la « cellule » ont des profils différents. Il y a d'abord un technicien confirmé, directeur de l'Esthétique et du patrimoine urbain (Service environnement et urbanisme), puis deux jeunes techniciens. L'un est ingénieur diplômé de l'INSA, recruté il y a 3 ans à la Direction de l'Environnement pour réaliser le tableau de bord environnemental. L'autre technicien est un biologiste ayant fait son stage de fin d'études à la Mairie de Toulouse. Cette équipe technique a été renforcée pendant quelques mois par une étudiante réalisant un stage en fin de formation d'un Master en gestion sociale de l'environnement. La « cellule » a aussi un chargé de mission A21 spécialiste de la communication, qui n'appartient pas aux services de la ville. Sa fonction est d'assurer la communication au sein de la Mission A21 (entre élue en charge, techniciens, membres du Comité de Suivi, cabinet du Maire...) et d'élaborer les supports informatiques (site interactif, blogs, etc) pour le Comité de Suivi et les citoyens en général.

Cette organisation de mission, sur un format léger et plutôt autonome, a permis à l'élue d'être relativement éloignée de l'administration centrale, souvent dénoncée pour ses lourdeurs comme pour ses craintes d'initiatives non contrôlées. Soutenue par le Maire, grâce à une légitimité politique acquise par la conseillère municipale, la cellule a réussi à imposer un discours performatif sur l'implication municipale dans le développement durable (cf. 2.1.2).

²³⁶ Remplacé par JL Moudenc lors de sa nomination au gouvernement.

4.2.2.1.2. La convocation des citoyens : un faible niveau de participation

Les citoyens de Toulouse ont aussi été conviés à prendre part au processus. D'abord, au Congrès des Citoyens, tenu entre octobre et décembre 2005, un an après que la Ville de Toulouse ait démarré les démarches pour un A21. Environ mille « simples » citoyens ou représentants d'associations ont été présents aux deux séances de chacun des sept ateliers thématiques. Au final, près de 700 propositions sont ressortis de ces ateliers. À présent, et depuis le mois de mai 2006, des citoyens participent au Comité de Suivi – un acteur collectif qui est apparu environ six mois après la clôture du Congrès des Citoyens. La création de ce comité découle apparemment d'une proposition faite par la conseillère municipale déléguée à l'A21 au Maire qui en a très vite vu l'intérêt. Cette démarche visant à faire intervenir les citoyens après l'élaboration du projet de plan d'actions est valorisée pour son originalité. La constitution de ce comité s'est faite sur la base d'un appel à candidatures auquel 25 citoyens et représentants d'associations ont répondu²³⁷. Ils ont tous été acceptés comme membres du Comité de Suivi afin d'assurer une bonne distribution des responsabilités et du travail tout en restant efficace. Parmi les personnes retenues, certains ont une conscience et une pratique vis-à-vis de la problématique de l'A21 qui vont au-delà des enjeux environnementaux. Les motivations ayant conduit ces candidatures sont assez diverses : intérêt pour la ville, pour les enjeux du développement durable, soutien au processus lancé par la Mairie, etc. Il est néanmoins à noter que les institutions de solidarité sociale, celles à portée ou vision territoriale, ne sont guère présentes. Ce déficit semble être la conséquence directe de l'invitation²³⁸ non ciblée au Congrès de la Concertation citoyenne lancée par la municipalité.

Le rôle du Comité de Suivi consistait initialement à associer à la démarche A21 les citoyens qui avaient participé aux Ateliers de la Concertation. Il a, selon la conseillère municipale déléguée à l'A21, pour missions :

- de suivre de près le travail des services techniques sur les 700 propositions des citoyens ;
- d'être informé des actions sélectionnées,
- de se positionner vis-à-vis des indicateurs des actions du Plan,
- de veiller, durant la phase opérationnelle, au respect des indicateurs ainsi que de repositionner les actions dans le temps.

Le Comité de Suivi n'a cependant aucune représentativité, ce que, par ailleurs, les membres de la cellule n'ont pas manqué d'affirmer à maintes reprises. Des sous-groupes y ont été organisés notamment en vue de rédiger une « Charte citoyenne de l'Agenda 21 », un Règlement, et de participer avec les techniciens de la « cellule » à la construction des indicateurs d'action du Plan d'actions.

²³⁷ La plupart à titre personnel, même si presque tous sont par ailleurs engagés dans diverses associations de la ville : vélo, collectif contre les nuisances sonores aériennes, la fédération d'associations...

²³⁸ Cette invitation non ciblée n'est généralement pas la démarche adoptée et n'a pas suivi les recommandations du Bureau d'études chargé de l'animation de cette phase. Il est par ailleurs à noter la très faible participation : 1200 participants à la consultation sur plus de 400 000 habitants et 25 candidats pour le Comité de suivi...

4.2.2.1.3. L'expertise extérieure : un rôle de second plan rapidement écarté

Le Bureau d'études EDR-Ramboll, sélectionné par la Mairie de Toulouse pour conduire le diagnostic et l'animation de la concertation, est à positionner parmi les acteurs de second rang. Il a en effet conduit un travail de diagnostic qui a vite été évacué. Point original ici, c'est Marie-Françoise Mendez, qui venait de quitter sa fonction de conseillère régionale (vice-présidente au Développement Durable) qui a répondu à l'appel d'offre lancé par la Mairie. Militante depuis de nombreuses années au parti des Verts, elle a conduit également des campagnes municipales à Toulouse contre l'ancien et l'actuel maire. Cette dimension a certainement pesé dans le choix de ce bureau d'étude, au-delà des critères habituels que sont la démarche proposée et le coût.

Le cahier des charges initial impliquait l'accompagnement de l'ensemble du processus d'A21. Cependant, si M.F. Mendez a bien conduit les premières phases du processus jusqu'à l'animation des Ateliers de la Concertation citoyenne (décembre 2005) dont sont sortis les quelques 700 propositions constituant la base du Plan d'actions, la ville de Toulouse a par la suite souhaité suivre le processus sans l'appui du bureau d'études. Dans la première phase, début 2005, EDR-Ramboll a fait une réunion avec une soixantaine de cadres de l'administration, pour une première sensibilisation à la notion de développement durable et pour identifier des actions en cours qui auraient pu servir de points d'appui pour l'A21. Pour atteindre l'objectif d'une démarche transversale avec un décloisonnement des services, il a été décidé de faire des Ateliers 21 de concertation interne, en réunissant des groupes de techniciens (portés volontaires). Les participants ont fait le bilan de ce que faisait la ville, en s'appuyant sur une grille de synthèse et d'auto-évaluation élaborée par le CERTU²³⁹. L'action a permis d'identifier des référents dans chaque service, des points d'appui pour le projet A21, qui assurent désormais la liaison entre la cellule A21 et leur service respectif.

D'autres acteurs de second rang ont été regroupés au sein d'un Club de Partenaires. C'est le cas de la régie des transports de la ville, Tisséo, de la Communauté d'agglomération du Grand Toulouse, de la Chambre de commerce et d'industrie de Toulouse, de l'ADEME, des bailleurs sociaux, mais aussi de l'ARPE et des promoteurs. Les principaux enjeux territoriaux de la ville de Toulouse sont ainsi représentés : logement social, circulation, transports en commun. Ils ont entre autre pour vocation d'apporter une clé de résolution des problèmes posés à la ville lorsque ces derniers dépassent le cadre de ses compétences. Ce Club des partenaires ne s'est cependant réuni qu'à deux reprises.

Parmi les acteurs de moindre importance, quelques uns sont signalés dans les Compte Rendus des Ateliers du Congrès des Citoyens comme la Chambre Régionale de Métiers, la Chambre de commerce et de l'industrie de Toulouse, le « Club des Entrepreneurs ZFU », les petites et moyennes entreprises, les institutions et organismes représentant les politiques de transports, de développement économique, de recherche, d'actions sociales, les fédérations de parents d'élèves ; le Réseau Villes de Santé OMS, la Commission Consultative environnement aéroport (CCEA), le GPV, le Conseil municipal des enfants, le Collectif contre les nuisances sonores aériennes... Leur participation semble anecdotique. Il en est de même pour un groupe de chercheurs universitaires contacté (dont deux représentantes du CIRUS-CIEU) à l'occasion « d'un repas informel » organisé sur le thème de l'Agenda 21 de Toulouse avec le Maire et la conseillère délégué à l'A21.

²³⁹ Grille RST (Réseau Scientifique et Technique) du Centre d'études sur les réseaux de transport et l'urbanisme (Ministère de l'équipement)

Cette présentation du système d'acteur ne saurait toutefois être complète sans que ne soient évoqués les grands absents de cette démarche. Ainsi, la place de l'ARPE, d'abord, apparaît très secondaire, et ce malgré son rôle stratégique dans les politiques locales de développement durable au sein de la Région Midi-Pyrénées. Il semble pourtant que des contacts informels s'effectuent entre les techniciens responsables, à l'ARPE, des A21L, et ceux responsables, à la ville, de la coordination du projet. D'autres acteurs qui auraient pu jouer un rôle critique ou d'opposition dans le système sont également absents : partis politiques de l'opposition, associations emblématiques, comme le Collectif PDU qui mène une action en faveur du développement des transports collectifs et des déplacements doux, ...

4.2.2.2. RESSOURCES ET REFERENTIELS MOBILISES PAR LES ACTEURS CLES DE L'A21L

Les ressources et les référentiels²⁴⁰ relatifs à l'A21 de Toulouse sont de divers ordres, et à diverses échelles.

Les deux référentiels mobilisés sont relatifs au rapport de l'institution locale à ses responsabilités :

- d'une part le développement durable est directement appréhendé à travers le discours de Rio sur la place que doivent prendre les collectivités locales pour infléchir le cours des logiques de développement, soit, pour la ville de Toulouse, la mission revendiquée d'exemplarité.
- d'autre part, la démarche donne certes une place à la concertation, mais la valeur prioritairement affirmée reste l'importance de la légitimité démocratique de l'équipe élue. Le maire l'a à plusieurs reprises formulé, et c'est bien le sens des problèmes rencontrés dans l'analyse de la démarche participative.

Pour ce qui est des ressources, elles sont de deux ordres.

Ce sont avant tout des ressources politiques. Le parti de l'UMP semble s'être emparé de l'enjeu écologique affiché par l'ancien président de la république comme prioritaire. Une impulsion est donc donnée pour un développement à l'échelle locale de cette préoccupation. Elle s'est exprimée au travers des agendas 21 locaux, et a notamment été répercutée dans les différents médias, dont ceux plus spécifiquement destinés aux élus. Il est par ailleurs intéressant de noter l'inscription des A21L dans un processus d'institutionnalisation, qui répond à la volonté gouvernementale d'afficher sa préoccupation environnementale²⁴¹. L'injonction au développement durable était en effet jusqu'à

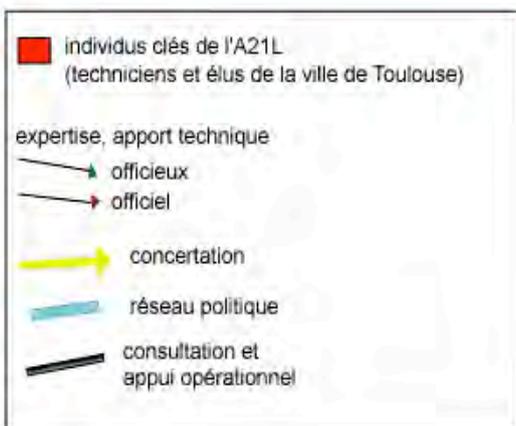
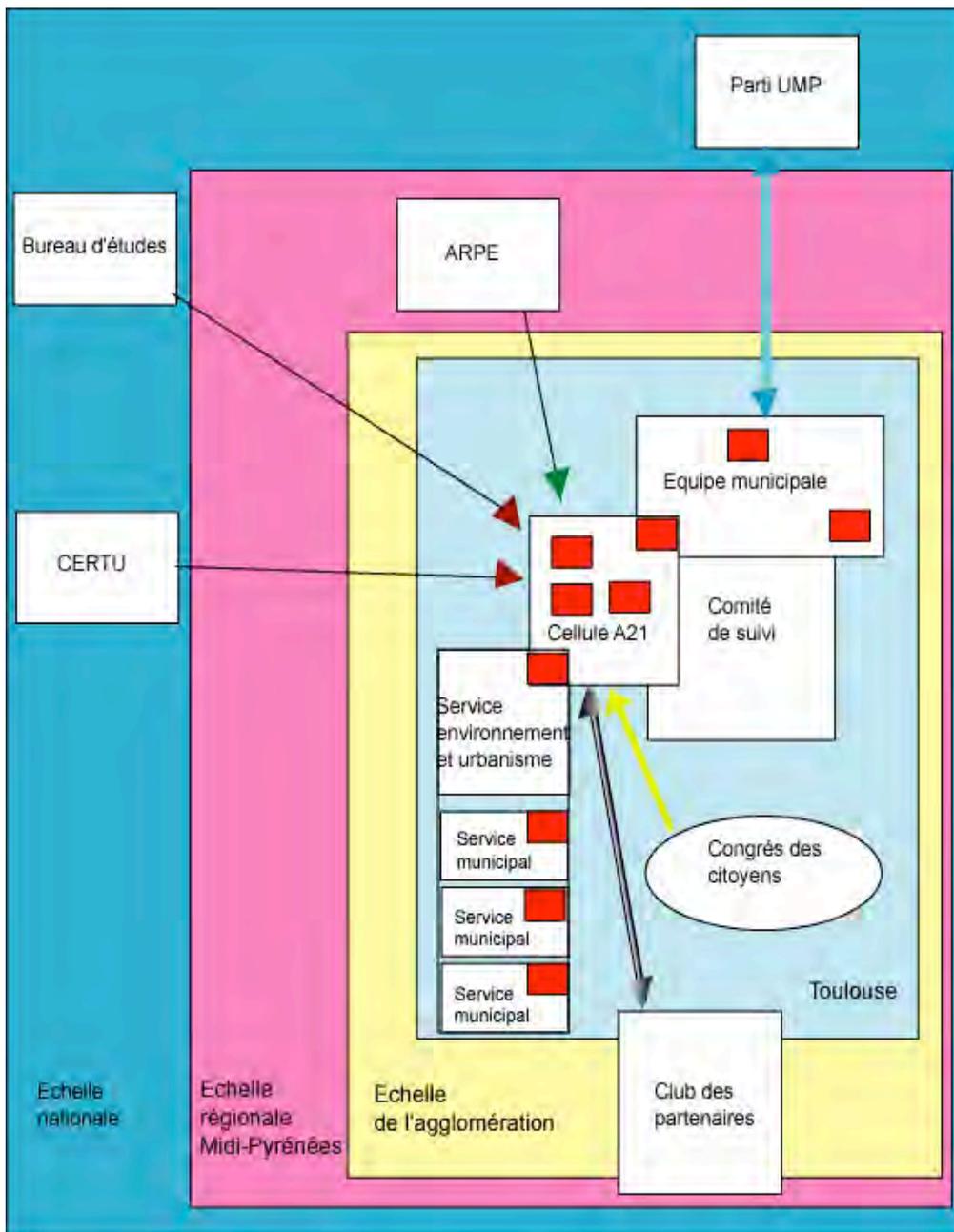
²⁴⁰ Dans le sens de P. Muller, ie un ensemble de valeurs et d'enjeux qui constituent un rapport au monde et une représentation des réalités constituant le contexte d'élaboration des politiques publiques.

²⁴¹ La première pierre a été posée avec la Loi constitutionnelle relative à la Charte de l'environnement, février 2005.

présent essentiellement internationale (Rio), voire européenne et nationale, opérant plutôt sur le mode indirect et/ou informel. Elle connaît cependant un tournant important suite à l'« appel à reconnaissance des projets territoriaux de développement durable et agendas 21 locaux » lancé en septembre 2006 par le ministère de l'environnement. L'objectif est semble-t-il d'identifier les bons élèves, permettant par là même « *de promouvoir ces projets auprès des institutions et des organismes qui interviennent dans le développement territorial et pour lesquels cette reconnaissance doit constituer un gage de qualité et de cohérence* ». Mais il est aussi « *de rendre compte de l'engagement de la France au niveau européen comme au niveau national* ».

Mais les ressources mobilisées sont aussi techniques. Elles sont intimement liées aux structures impliquées dans l'élaboration des agendas 21 locaux en France. En effet, le CERTU (centre d'études du ministère de l'équipement et des transports) s'est approprié la préoccupation du développement durable, et a développé à ce titre une grille pour l'auto-évaluation de la collectivité face à l'objectif de développement durable. Le CERTU assure également des formations pour les chargés de mission responsables dans les collectivités de la mise en place des agendas 21 locaux. Structure fortement investie par l'approche polytechnique d'ingénieurs et de techniciens, le CERTU donne ainsi des clés et grilles d'actions aux ingénieurs et techniciens des collectivités...

Figure n° 29 : Modélisation du système d'acteurs



4.3. ANALYSE DES ITINERAIRES DES PERSONNES RESSOURCES

4.3.1. LES ELUS

Jean-Luc Moudenc, Maire de Toulouse (2004-2008)

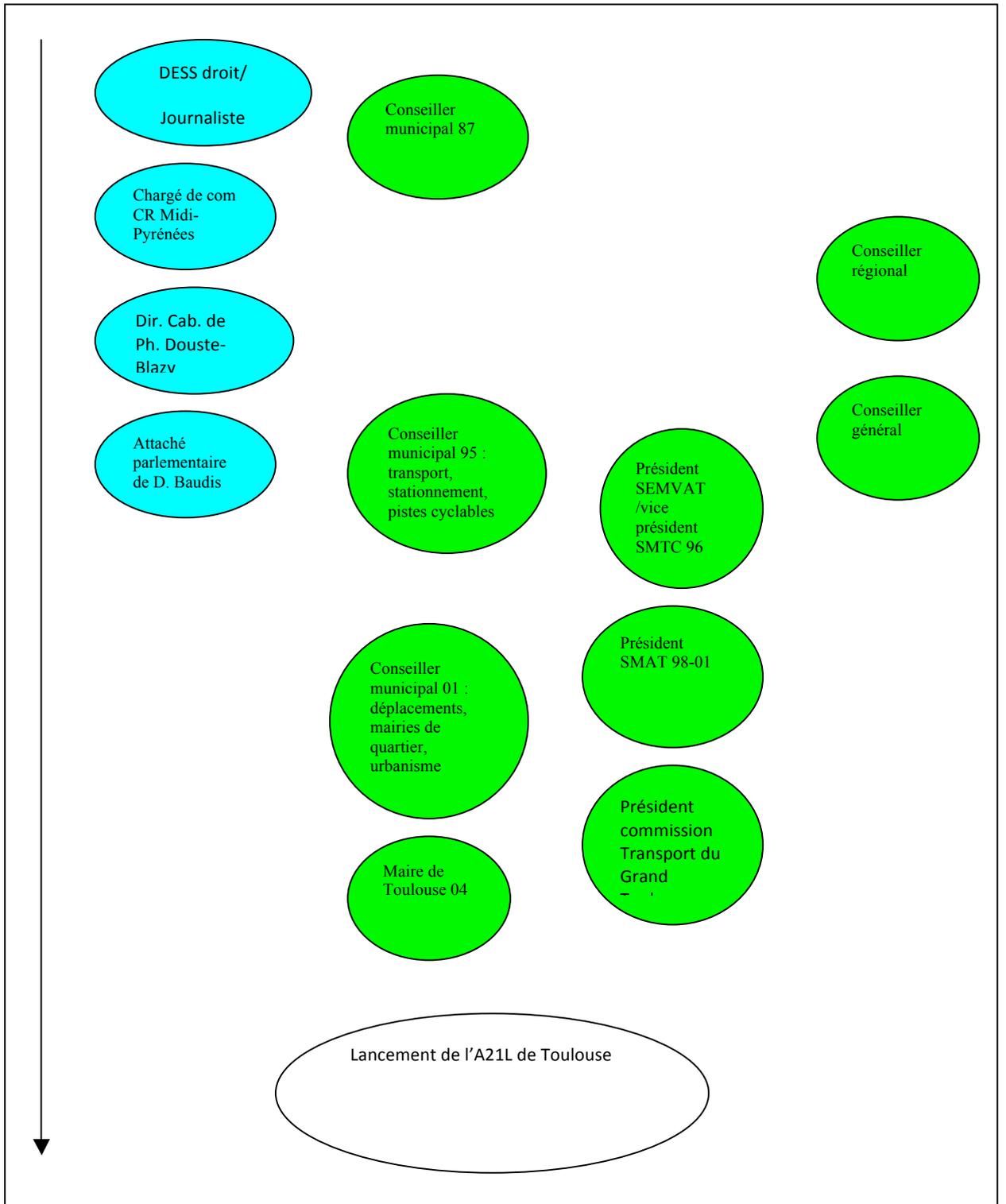
La réalisation de l'A21L est très fortement cadrée par l'équipe municipale de Toulouse et ce cadrage renvoie apparemment à une volonté émanant directement du Maire, Jean-Luc Moudenc. En ce sens, il apparaît comme une figure incontournable du processus d'élaboration, même si c'est une conseillère municipale, Marie-Ange Alet-Ricard, qui l'a effectivement porté.

Jean-Luc Moudenc est devenu Maire de Toulouse en 2004, lorsque Philippe Douste-Blazy quitte cette fonction pour prendre la tête du Ministère de la Santé puis de celui des Affaires Étrangères. Cette élection vient concrétiser une insertion ancienne dans l'équipe municipale locale, puisque Jean-Luc Moudenc y a été élu pour la première fois en 1987. Outre ses autres mandats à la Région Midi-Pyrénées et au Département de Haute-Garonne, il occupe des fonctions qui l'amènent à intervenir sur des sujets clés de la gestion locale : en particulier les transports à partir de 1995, puis l'urbanisme et la coordination des Mairies de quartier après 2001. Il convient de noter que son parcours lui fait occuper à plusieurs reprises des responsabilités dans des institutions non plus communales mais d'agglomération et ce, toujours sur les questions de déplacements urbains ou d'aménagement.

Membre de l'UMP depuis 2002, candidat (déçu) à sa propre succession en 2008, il se présente comme un élu de « terrain », soucieux d'entretenir des liens « de proximité ».

Le positionnement de Jean-Luc Moudenc par rapport au processus d'A21L est intéressant dans la mesure où il interroge sur la fonction que cet ancien conseiller en communication souhaite lui faire jouer. Trouve-t-il avec cette démarche un moyen de mettre en évidence ses atouts individuels, en particulier son inscription locale forte et ancienne ? Comment peut-il, après avoir eu à gérer la question des transports ou celle de l'urbanisme, défendre la pertinence du choix de l'échelle communale pour réfléchir et agir en faveur du développement durable ?

Figure n° 30 : Itinéraire de J-L. Moudenc



Marie-Ange Alet Ricard, Conseillère municipale, responsable de l'Agenda 21 de Toulouse

En 2002, Marie-Ange Alet-Ricard est élue de la majorité municipale de Toulouse (parti de l'UMP). Elle est responsable des marchés publics de la Ville et présidente de la Commission d'appels d'offre. Par le biais de ses fonctions, M.A. Alet-Ricard s'est intéressée au commerce équitable et a inclus des produits relevant de cette démarche dans les services de la mairie ainsi que de certains équipements publics (dans les écoles par exemple). C'est notamment dans ce cadre qu'elle a pris connaissance de la problématique du développement durable, lors d'un séminaire au CNFPT en 2004, et précisément à travers une présentation de M.F. Mendez, alors vice-présidente régionale à l'environnement et au développement durable. Malgré une opposition politique à relever entre leurs institutions respectives, M.A. Alet-Ricard a souhaité par la suite rencontrer M.F. Mendez afin d'avoir des précisions sur les projets locaux de développement durable. La rencontre avec l'Agenda 21 local s'est faite par le biais de la lecture d'un article dans la revue *Maires de France*.

La confiance que le Maire J.L. Moudenc a accordée à cette élue de premier niveau pour conduire l'un des instruments largement médiatisé par la majorité municipale peut avoir plusieurs types d'explications. D'abord, M.A Alet-Ricard est novice dans ses fonctions et ses responsabilités, contrairement à des adjoints plus anciennement élus comme l'adjoint à l'environnement. Ceci lui donne une certaine autonomie vis-à-vis de tout un « passif » historique. Par ailleurs, l'approche transversale développée par ses responsabilités au sein de la Commission d'appels d'offre peut être considérée comme un atout pour une démarche d'Agenda 21 local, souvent menée selon des logiques prioritairement environnementales. Enfin, sa capacité à fédérer autour d'elle une équipe de mission jeune et motivée, comme sa volonté d'intégrer la notion de démocratie participative à la démarche, ont fait d'elle le pivot incontestable de l'élaboration de l'A21L – à l'image d'une reconnaissance régulièrement formulée par le Maire. Elle assume publiquement la conception d'outils présentés comme originaux, tels que le Congrès des citoyens ou le Comité de suivi. Le fonctionnement de ce dernier laisse transparaître une forte personnalité qui parvient à établir avec chaque acteur, chaque citoyen, même impatient, des relations privilégiées et cordiales lui permettant d'aboutir à ses fins.

4.3.2. LES CITOYENS ACTIFS

Mme B, membre du Comité de Suivi

Mme B, habitante du quartier d'habitat social de Bagatelle, participe depuis une vingtaine d'années à la vie associative de Toulouse. Elle était dans un premier temps membre du Lions Club. Parmi ses activités, à l'époque où D. Baudis était maire, elle assurait la récolte de dons de commerçants pour des distributions de Noël. Cela lui a permis de faire la connaissance de la Maire-Adjointe aux affaires sociales, F. De Veyrinas, tout en considérant « *avoir côtoyé les élus, sans faire partie du réseau* ». A présent, elle est bénévole dans une association qui s'occupe de l'enfance maltraitée.

Mme B a reçu une formation d'ingénieur. Elle a par ailleurs récemment terminée une formation de master en Management de la qualité et services de l'environnement. Depuis quatre ans, elle se préoccupe du développement durable qui, selon elle, « *est l'enjeu primordial du XXI^e siècle* ». Elle a participé aux Ateliers du Congrès des citoyens et, s'étant portée candidate au Comité de Suivi, elle a été très étonnée de la facilité avec laquelle elle a été reçue. En effet, le choix de la Ville a été d'accepter les 25 postulants. Elle compare cette démarche à celle de la Région qui avait souhaité, lors d'une rencontre participative, établir un panel représentatif de la population. N'ayant pas été retenu parmi ces représentants, elle considère de ce fait la démarche régionale comme ayant été « *verrouillée* »¹.

Son intégration dans le Comité de Suivi est liée au constat de la formulation dans le projet A21L « *de bonnes intentions pour aller au-delà de l'intérêt économique* » ; néanmoins, elle s'est dit vigilante sur l'évolution de la procédure, et se considère prête à dénoncer un déroulement qui ne lui conviendrait pas.

Au sein du Comité de Suivi, elle a fait partie de deux sous-groupes : celui qui a rédigé la Charte (« *un cadre rédigé par les citoyens afin d'éviter que l'A21 ne soit qu'un effet d'affichage*») et celui qui a travaillé sur les indicateurs d'évaluation.

Mr M., ancien membre du Comité de Suivi

Mr M. a été rapporteur des Ateliers du Congrès des citoyens, auxquels il a participé. Il est le Président d'UMINATE (Union Midi-Pyrénées Nature et Environnement), une fédération de 150 associations de Midi-Pyrénées partageant un objectif prioritaire : la participation citoyenne. Cette fédération fait partie de la Commission Consultative de l'environnement de la Ville de Toulouse.

Souvent très critique vis-à-vis des démarches municipales (l'actuel adjoint à l'environnement a fait partie de la fédération, avant de s'impliquer politiquement), l'UMINATE peut être considérée comme un acteur incontournable à l'heure des consultations sur l'environnement. Elle est reconnue au niveau départemental comme régional, et considère les échanges entre citoyens et élus indispensables. Face aux nuisances créées par les activités productives, Mr M. indique qu'UMINATE s'oppose à ce que les logiques économiques supplantent les problèmes environnementaux.

Concernant la relation entre cette fédération et l'élaboration de l'A21L, celle-ci s'est effectuée selon des logiques individuelles : certains membres ont participé au Congrès des citoyens, à l'image de Mr M. qui a souhaité dans un premier temps être membre du Comité de suivi. Il l'a par la suite quitté pour travailler avec la Communauté d'Agglomération du Grand Toulouse, (avec laquelle il a eu une expérience précédente dans le cadre de la réalisation de la Charte d'environnement intercommunale).

4.3.3. LES EXPERTS ET TECHNICIENS

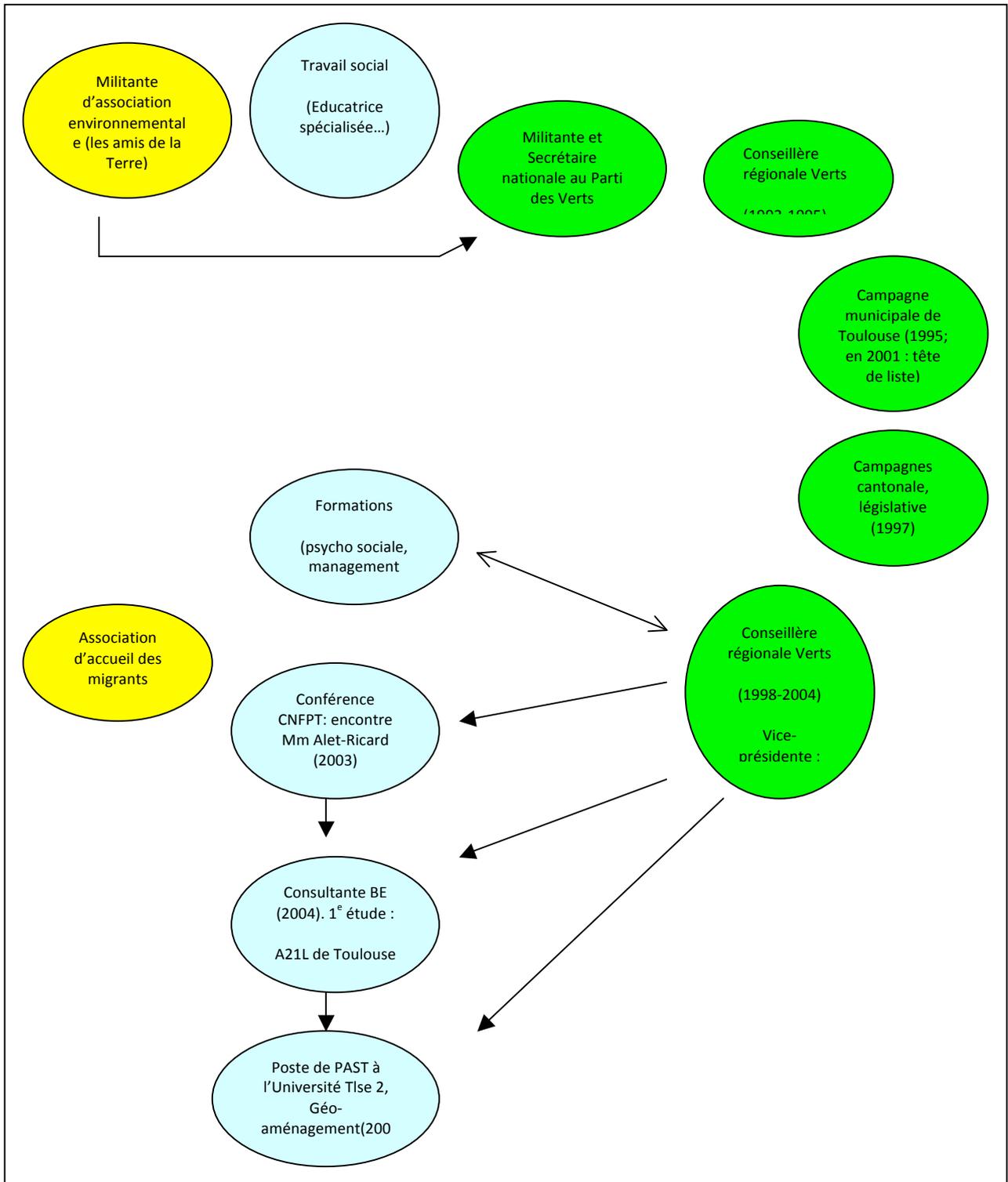
Marie-Françoise MENDEZ, Bureau d'études EDR-Ramboll management

Responsable du diagnostic et de l'animation de la concertation, A21L de Toulouse

Le rôle de M.F. Mendez est intéressant à prendre en compte à plusieurs titres. D'abord, par sa fonction de consultante, responsable du diagnostic de l'A21L de Toulouse. Mais cette seule mission ne la distinguerait que faiblement d'un ensemble d'experts amenés à produire ce type d'étude. C'est donc son parcours antérieur qui interpelle, et la place qu'elle a prise, paradoxalement peut-être, dans le processus de l'A21L toulousain. En effet, M.F. Mendez, depuis une douzaine d'années, était dans la vie politique locale, menant campagne contre la majorité municipale en place. En partenariat avec le Parti socialiste, ou candidate pour le seul parti des Verts, elle a enchaîné les campagnes cantonale, législative, et municipale. L'adhésion à ce parti est loin d'être anodin puisqu'elle y est arrivée par le biais d'un fort militantisme dans le secteur associatif environnemental (Les amis de la Terre), et a eu par la suite plusieurs occasions de développer sa sensibilité « développement durable » au sein de l'institution régionale en étant Vice-présidente lors de la mandature socialiste-vert. Cette approche de l'environnement peut paraître originale, notamment chez les experts français : elle ne s'est pas faite par le biais d'une formation en sciences de la terre (diplômés de biologie...) ou polytechnique, mais par une formation et une activité professionnelle dans le secteur social.

C'est en tant que Vice-présidente au développement durable, environnement et énergie de la Région Midi-Pyrénées que MF Mendez a rencontré MA Alet-Ricard, alors que celle-ci assistait à une conférence-formation sur le commerce équitable. La conseillère municipale de Toulouse a souhaité rencontrer MF Mendez, pour mieux apprécier les enjeux et les démarches locales de développement durable ; ainsi a été lancé le projet d'A21L toulousain. De là à choisir MF Mendez comme consultante, jusqu'alors clairement en opposition vis-à-vis de la majorité politique municipale ? Celle-ci l'explique par une première expérience professionnelle qui l'aurait fait formuler des prix très bas dans sa réponse à l'appel d'offre. Il est aussi reconnu que l'équipe municipale sait entendre les oppositions, reprendre leurs arguments, et en faire une synthèse propre à ses orientations politiques. Ainsi, MF Mendez, à l'instar du chargé d'études de la cellule A21L, considère le rôle du bureau d'étude comme relevant avant tout de l'animation, bien plus que de la production de réflexions, de méthodes, de pistes opérationnelles. Elle a par ailleurs accepté d'être seconde sur la liste de J.L. Moudenc lors de la campagne électorale de 2008.

Figure n° 31 : Itinéraire M-F. Mendez



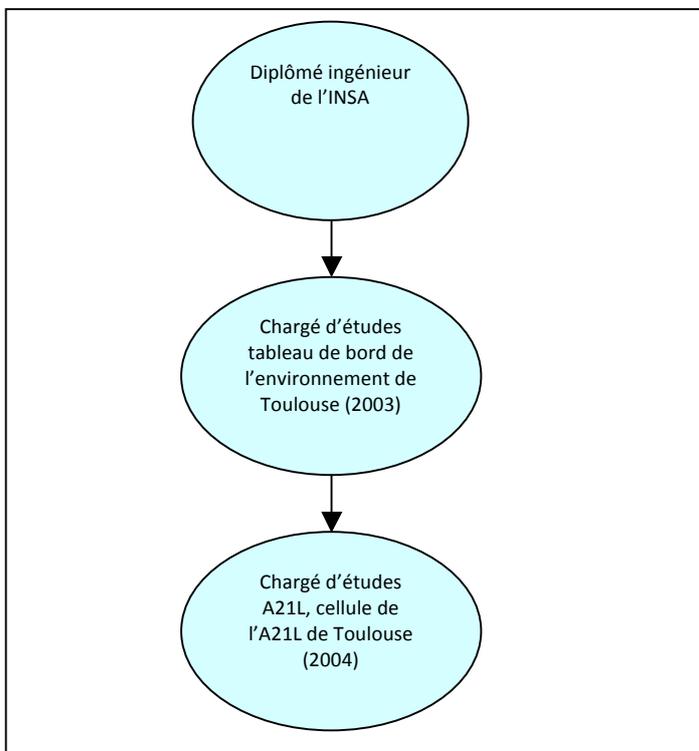
Guillaume Cantagrel,

Chargé d'études à la cellule Agenda 21 de Toulouse (à mi-temps avec le service environnement de la ville de Toulouse)

Guillaume Cantagrel est l'un des chargés d'études responsable de l'élaboration et de l'animation du projet A21L de la ville de Toulouse. Il est entré dans les services de la ville par les questions environnementales, étant en charge d'établir le tableau de bord de l'environnement selon la grille RESPECT.

Jeune, diplômé ingénieur de sciences appliquées, en début de carrière professionnelle, il présente une ardeur au travail remarquée par plusieurs personnes interrogées. Cette implication forte contrecarre un manque d'expérience préalable sur des questions transversales et territoriales. Ce profil d'ingénieur est semble-t-il caractéristique de nombreux chargés d'études dans ce domaine du développement durable (à l'ARPE par exemple). Pour autant, l'appréhension et l'analyse stratégique des enjeux territoriaux et transversaux ne semblent pouvoir s'acquérir en trois ans d'expérience.

Figure n° 32 : Itinéraire de G. Cantagrel



4.4. CIBLE ET OPERATIONNALISATION

4.4.1. L'ANALYSE DU PLAN D' ACTIONS²⁴²

Le plan d'action de l'Agenda 21 local de Toulouse se décline en 99 actions, ventilées dans 21 thématiques, organisées selon 5 axes stratégiques. Dans l'analyse, la phase correspondant à la formalisation des propositions (des citoyens et des services techniques municipaux) en actions est essentielle pour comprendre les logiques du cas toulousain. Cette phase s'est matérialisée par la réalisation d'un Tableau de bord, présentant l'avant projet du plan d'actions.

Ce Tableau de bord est organisé en 17 thèmes dans lesquels sont réparties les 692 propositions issues du Congrès des Citoyens. Sans entrer dans le détail, quelques tendances sont à relever :

Les thèmes pour lesquels il y a le plus grand nombre de propositions sont « Déplacements », « Déchets et propreté urbaine », « Risques, nuisances et santé publique », « Aménagement urbain », « Energie et changement climatique », « Participation citoyenne », « Economie et emploi ». Sur ces sept thèmes, cinq correspondent à des thèmes plutôt techniques ou à de l'ingénierie de l'environnement.

Un faible nombre de propositions sont liées à des thèmes sociaux - ce qui correspondrait à l'absence dans les ateliers d'associations ou personnes représentatives de ce type de préoccupation. Les exceptions semblent correspondre aux propositions sur la participation citoyenne, que la Mairie cherchait à mettre en exergue.

Il est à remarquer que certaines propositions sont formulées plusieurs fois, placées dans des thèmes différents. Pour chacune des propositions, la cellule de l'Agenda 21, appuyée par les services techniques de la ville, a indiqué si la proposition était :

- déjà faite ou achevée ;
- inscrite dans le plan d'action 2007-2008 (avec une distinction entre les propositions totalement nouvelle ou demandées en concertation) ;
- à réaliser ultérieurement ;
- non retenue (pour trois raisons : hors compétence municipale, non développement durable, contraintes techniques/réglementaires/ financières).

L'analyse de ce classement appelle certaines remarques sur les propositions refusées et non retenues ainsi que sur les propositions renvoyant à des actions considérées comme déjà faites ou achevées

²⁴² Initialement annoncé sur la période 2006-2008... puis sur 2007-2008

4.4.1.1. LES PROPOSITIONS REFUSEES ET NON RETENUES

Sur 10 des 17 thèmes, les propositions « non retenues » sont majoritaires, et quatre correspondent aux thèmes qui ont le plus grand nombre de propositions. Il est intéressant de voir non seulement le type de propositions retenues (et leur variété...) mais aussi quelles sont précisément les propositions dont la raison de refus est « non développement durable ».

En guise d'exemple, pour le thème « aménagement urbain » :

- « Développer un péage urbain dans le centre et affecter les recettes au développement et à l'amélioration des réseaux de transports en commun »
- « Restreindre l'accès au centre-ville d'ici 5 à 10 ans aux seuls véhicules ayant un label véhicules propres' »

Pour le thème déplacements :

- « Répertorier les artisans venant travailler en centre-ville afin de restreindre le nombre de véhicules stationnés »
- « Aménager les stationnements pour vélos situés sous des arbres, avec un abri (excréments d'oiseaux trop nombreux) ».
- « Envisager une 'taxe d'usage de l'espace public' en voiture »

A l'inverse, certaines actions n'ont pas été retenues pour des raisons surprenantes : ainsi, une proposition (n°545) issue du Congrès des Citoyens et classée dans le thème « Partenariats internationaux » consistait à : « Se préoccuper en priorité des Toulousains (baisser les impôts locaux de 20%) avant d'aider les autres »... Cette proposition n'a pas été retenue, pour des « contraintes techniques, réglementaires, financières » et non pour des raisons de « non développement durable ».

4.4.1.2. LES PROPOSITIONS RENVOYANT A DES ACTIONS CONSIDEREES COMME DEJA FAITES OU ACHEVEES

En ce qui concerne le critère 'Déjà fait ou achevé,' le nombre élevé d'actions ainsi classées permet à l'équipe municipale d'asseoir son précédent engagement dans le domaine du développement durable. Pourtant, de nombreux citoyens ont par la suite formulé des réserves en prenant connaissance de ces classements, nombre de ces actions n'ayant pas été réalisées dans leur quartier.

Le classement de certaines propositions dans la rubrique des actions « déjà faites ou achevées » ne peut qu'interpeller : c'est le cas de la n°635 dans la thématique « Economie et emploi » demandant d'« Accentuer la lutte contre l'économie parallèle dans certains quartiers ».

Plus généralement, de nombreuses propositions commençant par « Améliorer », « Développer », « Renforcer » ont eu cette réponse « déjà faite ou achevée »...

Le tableau ci-après synthétise la répartition des réponses aux propositions, en ayant retenu les trois réponses dont les pourcentages sont les plus élevés.

Figure n° 33 : Synthèse de la répartition des réponses de l'équipe municipale aux propositions des citoyens

<i>Thème</i>	<i>Total prop.</i>	<i>Critère</i>	<i>Pourcentage</i>
1. AMENAGEMENT URBAIN	60	Non retenue	36%
		Déjà faite ou achevée	31%
		Totalement nouvelle	16%
2. DEPLACEMENTS	99	Non retenue	53%
		Totalement nouvelle	24%
		Déjà faite ou achevée	12%
3. LOGEMENT	34	Non retenue	32%
		Déjà faite ou achevée	29%
		Totalement nouvelle	17%
4. PATRIMOINE NATUREL	20	Totalement nouvelle	50%
		Non retenue	20%
		Après 2008	15%
5. EAU	26	Non retenue	38%
		Totalement nouvelle	26%
		Déjà faite ou achevée	19%
6. DECHETS ET PROPRETE URB	66	Non retenue	42%
		Totalement nouvelle	25%
		Déjà faite ou achevée	16%
7. ENERGIE & CHANG'T CLIM	59	Totalement nouvelle	38%
		Non retenue	32%
		Après 2008	11%
8. QUALITE DE L'AIR	27	Non retenue	50%
		Totalement nouvelle	25%
		Déjà faite ou achevée	11%
9. EDUCATION	26	Totalement nouvelle	34%
		Déjà fait ou achevée	23%
		Après 2008	23%
10. CULTURE, SPORTS ET LOIS.	39	Déjà faite ou achevée	51%
		Demandé concert. et réalisé	15%
		Après 2008	12%

11. ACTION SOCIALE	24	Totalement nouvelle	33%
		Déjà faite ou achevée	29%
		Après 2008	20%
12. PARTICIPATION CITOYENNE	59	Totalement nouvelle	28%
		Déjà fait ou achevée	27%
		Après 2008	20%
13. PARTENARIATS INTERNAT'	20	Non retenue	50%
		Totalement nouvelle	20%
		Déjà faite ou achevé	10%
14. RISQUES	15	Déjà faite ou achevé	40%
		Non retenue	33%
		Totalement nouvelle	27%
15. NUISANCES & SANTE PUB	61	Non retenue	50%
		Totalement nouvelle	21%
		Déjà faite ou achevée	11%
16. ECONOMIE ET EMPLOI	48	Non retenue	44%
		Après 2008	22%
		Déjà faite ou achevée	14%
17. ACHATS PUBLICS	25	Non retenue	50%
		Totalement nouvelle	20%
		Après 2008	16%

4.4.2. ANALYSE DE LA CIBLE CHOISIE ET SA PLACE DANS LES DOCUMENTS : LES DEPLACEMENTS ALTERNATIFS

La question des déplacements est un enjeu majeur dans l'agglomération toulousaine. L'étalement de l'urbanisation s'y est réalisé quasi uniquement à partir de l'usage de l'automobile. Les autres modes de transport qui y ont été développés, principalement le métro et le bus, n'offrent véritablement une alternative que pour les habitants de la commune de Toulouse ou les populations de périphérie dépendantes exclusivement des transports en commun. Par ailleurs, malgré l'ancienneté des premières pistes cyclables, le mécontentement des associations de cyclistes demeure devant l'inconfort et la dangerosité de ce type de déplacement à Toulouse. Le choix du métro (une première ligne Est-Ouest croisée depuis juin 2007 par une seconde en axe Nord-Sud), n'a pas fondamentalement modifié les circulations de surface parmi lesquelles les automobilistes, attirés par de grands parkings souterrains situés dans l'hypercentre, occupent toujours une place dominante. Dans ce contexte de congestion et alors que les trafics ne cessent d'augmenter rendant par exemple très peu visibles les effets de l'élargissement de plusieurs tronçons de rocade, divers projets se développent pour prolonger au-delà des limites de la communes centre des transports en site propre.

La situation de l'offre en transport collectif se caractérise en outre par une diversité d'autorités organisatrices sur l'aire urbaine, avec des réseaux développés à diverses échelles sans mise en cohérence (trains régionaux, réseau de bus départementaux, réseaux de bus communaux, réseaux de bus et métro intercommunaux, etc...).

Ces constats et dysfonctionnements expliquent l'effervescence locale autour de la question des déplacements. Alors que des associations se regroupent dans un collectif « anti PDU » pour dénoncer les choix municipaux, un autre débat s'est cristallisé autour de la réalisation d'une deuxième rocade plus éloignée de Toulouse et qui éviterait notamment aux circulations de transit d'avoir à emprunter l'actuel périphérique²⁴³. Les controverses, les préoccupations quotidiennes et les oppositions (politiques, mais aussi de périmètres) ont hissé la thématique des déplacements en première ligne des débats abordés lors du Congrès des citoyens, en tant que sujet à part mais aussi comme enjeu transversal.

Ainsi, les propositions liées aux questions de déplacement dans la ville présentées dans l'avant-projet du plan d'actions (septembre 2006) sont nombreuses, mais beaucoup ont reçu une réponse défavorable pour le plan d'actions, avec comme argument phare l'absence de compétence municipale en la matière :

²⁴³ Ce débat est minoré depuis le Grenelle de l'environnement qui s'est prononcé en défaveur de ces grands contournements autoroutiers autour des agglomérations, et depuis l'élection du nouveau maire de Toulouse, opposé à ce projet.

Partant du triple constat de l'acuité locale de cette question, de sa forte représentation parmi les propositions citoyennes, et de l'impossibilité pour la Ville de Toulouse de gérer seule les transports collectifs, il est apparu intéressant de s'attarder sur l'analyse des propositions concernant les déplacements et en particulier les déplacements « doux » : cyclistes ou piétons.

Dans le diagnostic de l'A21L, une fiche concerne « les modes de déplacement doux » ; elle présente l'augmentation ininterrompue entre 1988 et 2005 des kilomètres de « linéaire cyclable » qui passent de 18,7 à 215km. Cette fiche relève aussi que l'objectif est d'atteindre les 300 km de pistes cyclables tout en améliorant « le resserrement progressif et la continuité du maillage ». Concernant les déplacements piétons, le diagnostic retient les 2 km de rues piétonnes existant aujourd'hui à Toulouse. Il comptabilise également une spécificité locale en matière d'aménagement des espaces publics : l'existence de rues dites « à priorité piétonne » sur environ 9 km en centre-ville. Il s'agit en fait de rues dont les trottoirs sont élargis pour ne laisser qu'une bande de circulation centrale accessible aux voitures. La projection consiste ici à développer le plateau à priorité piétonne dans le centre-ville, mais aussi à mieux réfléchir sur l'insertion de cheminements piétons dans les opérations d'urbanisme à venir. Au fond, ces éléments de diagnostic tendent à montrer la pertinence des choix et des réalisations déjà effectués qu'il conviendrait de poursuivre. Il y apparaît aussi que dans une optique de développement économique durable, l'amélioration des déplacements « doux » participe de l'attractivité touristique de la ville.

Dans l'avant-projet de plan d'actions, les déplacements « doux » sont d'abord présents dans la rubrique « Aménagement urbain » avec plusieurs propositions parfois jugées étonnamment « totalement nouvelle » comme : « expérimenter sur certaines zones du centre ville des restrictions de circulation » ou « élargir la taille des trottoirs en centre ville ». Ces propositions conduisent à retenir pour le Plan d'actions le lancement d'un concours international d'urbanisme pour le centre-ville de Toulouse, projet qui existait déjà indépendamment de la démarche A21L. Le traitement d'autres propositions renvoyant aux déplacements sous cette rubrique ne cesse d'interroger quand par exemple la proposition « lancer une réflexion publique sur la mobilité et les modes de déplacements » est classée comme « pourrait être réalisé ultérieurement » en l'occurrence après 2008. Le PDU adopté en 2001 (puis annulé) et auquel il est fait allusion dans le diagnostic n'aurait donc pas eu cette fonction.

Si l'on en vient maintenant à la rubrique « déplacements » de l'avant-projet de plan d'actions, comment sont traités les modes de déplacement « doux » ? Sur 96 propositions au total dans cette thématique, 33 concernent ce type de mobilité. Parmi celles-ci, plusieurs concernant les pistes cyclables débouchent sur la décision de « lancer un plan d'amélioration des itinéraires cyclables (sécurité, continuité), en concertation avec l'association Vélo ». Cette action phare pour le Plan découle de propositions considérées comme totalement nouvelles, telles que par exemple « transformer les bandes cyclables en pistes cyclables », ou « résorber les discontinuités cyclables ». Un hiatus est à relever ici puisque dans le diagnostic, ces points étaient considérés comme étant en cours de réalisation. Par ailleurs, la concertation avec l'association Vélo n'a pas attendu l'A21L pour se mettre en place dans la mesure où cette association est ancienne à Toulouse et engagée depuis longtemps dans des discussions avec la Ville. Parmi les actions en faveur des déplacements « doux » on retrouve ensuite ici aussi le concours d'urbanisme international pour le centre ville. Apparaissent également des actions « plus nouvelles » comme « déployer un système automatisé de location de vélos », « organiser des balades Agenda 21 » auxquelles participeraient notamment les élus. Ces actions se retrouvent par ailleurs dans la thématique sur la qualité de l'air.

4.4.3. SIGLES UTILISES

A21L : Agenda 21 Local

ADEME : Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie

ARPE : Association régionale pour l'environnement (Midi-Pyrénées)

CAGT : Communauté d'Agglomération du Grand Toulouse

CCEA : Commission consultative sur l'environnement de l'aéroport

CCNAAT : Collectif contre les nuisances aériennes de l'Agglomération de Toulouse

CdS : Comité de Suivi

CERTU : Centre d'études sur les réseaux de transport et l'urbanisme

CM : Conseil Municipal

CNFPT : Centre national de la fonction publique territoriale

Collectif PDU : Collectif Plan de déplacements urbains

GPV : Grand Projet de Ville

OMS : Organisation Mondiale de la santé

PADD : Projet d'aménagement et de développement durable

PDU : Plan de déplacement urbain

PLU : Plan local d'urbanisme

RST : Réseau Scientifique et Technique

SICOVAL : Syndicat intercommunal de la Vallée de l'Hers

UMINATE : Union Midi-Pyrénées Nature et Environnement

ZFU : Zone franche urbaine

5. LA PETITE FABRIQUE LOCALE DU
DEVELOPPEMENT URBAIN DURABLE
A GUEDEAWAYE (AGGLOMERATION DE
DAKAR, SENEGAL)

(Jean- Jacques GUIBBERT, Mohamadou
ABDOUL avec la collaboration de Françoise
DESBORDES, Claire VINCHENT, Sabrina
LEVENEZ, -Ibrahima Matty KANE, Camille
BENEVENT, Cheikh DIOP, Mamadou DIENG,
juillet 2008)

5. 1. LE CONTEXTE

5.1.1. NAISSANCE D'UNE AGGLOMERATION

Dakar « c'est d'abord, un visage de basalte qui, à l'occident extrême, s'ouvre à toutes les mers, tous les vents du monde »²⁴⁴. La vie trépidante d'une grande capitale africaine pleine de bruit et de fureur, nous fait oublier que Dakar c'est avant tout un site naturel exceptionnel²⁴⁵. Des falaises de basalte sur lesquelles, du cap Manuel au phare des Mamelles, viennent se briser les déferlantes de l'Atlantique ; des cuvettes inter dunaires, les Niayes, oasis verdoyantes qui ponctuent l'espace de la presqu'île ; des forêts de baobab de Mbao et de Keur Massar dressant leurs ombres fantasmagoriques au soleil couchant ; des plages de sable fin qui s'étirent sur son flanc nord jusqu'à Saint Louis ; la majestueuse Baie de Hann, qui, du Port de Dakar à l'ancien warf de Rufisque, abrite les eaux plus calme de sa côte sud. Dakar c'est aussi un paysage et une nature que les embouteillages d'une circulation chaotique et le vrombissement des avions qui semblent devoir s'écraser sur les villas du quartier Mermoz nous font trop souvent oublier.

²⁴⁴ Jacques BUGNICOURT, Dakar sans rivages...in Lectures de la ville africaine contemporaine, Actes du séminaire consacré aux transformations de l'architecture dans le monde islamique, Dakar, Sénégal, 2-5 novembre 1983

²⁴⁵ Voici comment le Révérend Père martin décrivait le site de Dakar dans une des premières publications du Ministère du Plan du développement et de la coopération technique publié en 1962.

« Dakar occupe l'extrémité de la presqu'île du Cap-Vert. Cette région doit son appellation, non certes à une abondance de végétation, mais à la surprise des premiers navigateurs, heureux de rencontrer après les longs rivages désertiques du Nord un paysage relativement plus arboré.

La presqu'île, soudée au continent sur une largeur de 80kms, s'avance à plus de 50Kkms en mer. A l'entrée de Dakar, entre Cambéréne et Thiaroye elle est réduite à un simple cordon littoral. C'est alors que rejoignant les môles éruptifs de Dakar et des mamelles, elle s'étale en un vaste triangle pointé vers le Sud.

La zone de Dakar présente en gros trois aspects physiques :

-la partie Ouest, plus élevée, porte les collines des mamelles et le plateau de Ouakam, paysage austère de baobabs et de maigres cultures.

-vers le Nord, les alizés, vents soufflant en saison sèche, ont édifié tout un réseau de cordons dunaires,

-ces dunes enserrant les Niayes, , dépressions humides bordées de palmiers, envahies de roseaux dans leur centre . C'est autour de ces niayes et gagnant sur elles que se sont créées des cultures maraîchères, si précieuses pour le ravitaillement de Dakar. »,in République du Sénégal, Ministère du Plan, du développement et de la coopération économique, Service de la statistique et de la mécanographie, Recensement démographique de Dakar (1955) 2ème fascicule, Paris, mars 1962, 143 p + tableaux statistiques.

5.1.1.1. DAKAR AUJOURD'HUI

5.1.1.1.1. Une agglomération hégémonique au niveau national

La loi 2002-02 du 15 février 2002 relative à l'organisation administrative du pays fixe le découpage administratif du Sénégal. Son décret d'application 2002-166 délimite les compétences territoriales des chefs-lieux, des régions et des départements. Dakar est de ce fait une région divisée en 3 Départements (Dakar, Pikine et Rufisque). Les lois sur la décentralisation notamment la loi n° 96 – 06 portant code des Collectivités locales et la loi n° 96 – 07 portant transfert des compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales de 1996 confère à la région de Dakar une complexité certaine. On n'y trouve pas moins de 52 collectivités locales organisées de la façon suivante : une région, 4 Villes (Dakar, Pikine, Guediawaye et Rufisque), 43 Communes d'arrondissement, 2 Communautés rurales et -jusqu'en 2000- une Communauté Urbaine. De part les phénomènes cumulés de déconcentration et de décentralisation, l'agglomération connaît un enchevêtrement de compétences et de territoires.

Cette région de 2,2 millions d'habitants, est également caractérisée par une très forte concentration des activités économiques et des fonctions politiques et administratives, occupe 0,3% du territoire national sur lequel vit 22% de la population totale du pays avec une densité de 4 147 habitants au Km². Les variations départementales sont assez marquées : Dakar a, en 2002, une densité de 12 146 habitants au Km², Pikine, 8 868 et Guédiawaye 20 029 habitants au Km².

L'agglomération. occupe ainsi une position hégémonique au niveau national, tant du point de vue démographique qu'économique et relégué loin derrière elle les autres capitales régionales.

Elle est composée de quatre municipalités :

- Dakar et son quartier colonial du Plateau qui en constitue le noyau originel ;
- Pikine et Guediawaye zones d'extension périphériques qui naissent dans les années cinquante, et sont érigées aujourd'hui en communes de villes et hébergent aujourd'hui la moitié environ de la population de l'agglomération ;
- Rufisque enfin, ville qui a rivalisé au début du siècle avec Dakar pour le commerce de l'arachide, mais qui est intégré aujourd'hui dans la mouvance de la capitale.

5.1.1.1.2. Une persistance structurelle de la pauvreté

Un élément persistant du paysage dakarois, est la persistance, voire l'accroissement des disparités socio spatiales et de la pauvreté. La dimension environnementale de la pauvreté ne fait aucun doute. Etre pauvre à Dakar, ce n'est pas seulement avoir un revenu insuffisant²⁴⁶ mais c'est aussi, et peut être avant tout, vivre dans un habitat et un environnement dégradé, sujet aux risques environnementaux (en particulier les inondations) et se caractérisant par un fort déficit de services liés à l'environnement, tels que l'assainissement ou l'accès à l'eau potable.

5.1.1.1.3. Un environnement menacé ²⁴⁷

Le site de l'agglomération dakaroise est une presqu'île organisée en promontoire basaltique propice à la sécurité d'une garnison et au confort d'une population, abritant une baie réputée pour ses commodités portuaires, et prolongé par un arrière pays arboré à l'est, et parsemé de dépressions interdunaires au nord, favorables à des cultures maraîchères et un élevage précieux pour le ravitaillement de la ville, va éclater sous les coups de butoir des vagues d'urbanisations qui se sont succédées depuis les années 70.

Ce site est aujourd'hui particulièrement menacé par les effets conjugués :

- d'une croissance urbaine forte et non maîtrisée, grande consommatrice d'espaces et de ressources naturelles et incapable de gérer ses déchets,
- des implantations humaines spontanées de la pauvreté,
- des effets de la spéculation immobilière alimentée par les capitaux nationaux et internationaux,
- des risques qui accompagnent la plus forte concentration industrielle du pays,
- et de la réalisation d'infrastructures routières imposées 'à la hache' sous la menace de l'asphyxie de l'agglomération.

²⁴⁶ A Dakar le taux de chômage , 25 % selon le PNUD-,est plus élevé que dans les autres régions, et le taux de chômage des jeunes y est particulièrement préoccupant : 41%.

²⁴⁷ Assane SECK, Dakar, Métropole Africaine, IFAN, Dakar, 1970.

5.1.1.1.4. Un Etat en contexte d'ajustement et de décentralisation

La crise de l'État providence et la mise au pas néo libérale des institutions sénégalaises consécutive au PAS au début des années 80, ouvrira le chemin à l'actuelle politique de décentralisation.

Celle-ci est porteuse d'une contradiction. Elle répond d'une part à une volonté de désengagement de l'État central qui se décharge de certaines de ses fonctions traditionnelles sur les collectivités décentralisées, sur le secteur privé (privatisation des services rentables) et sur le secteur associatif (privatisation sociale d'un certain nombre de fonctions exercées jusqu'à présent par l'État en matière d'éducation, de santé, d'équipements, etc.).

Mais cette impuissance de l'État à résoudre un certain nombre de problèmes se traduit aussi par l'ouverture d'un espace de participation des populations à la définition des politiques et aux choix de développement au niveau local (communes d'arrondissement et villes).

5.1.1.1.5. Un grand dynamisme des acteurs populaires

Face au désengagement de l'Etat, aux difficultés des conditions de vie dans les quartiers populaires et à la montée des pauvretés urbaines, les habitants, selon différentes modalités, s'organisent et s'ingénient pour apporter des réponses endogènes à leurs problèmes.

Pour affronter les multiples difficultés auxquels ils sont confrontés, les habitants ont multiplié les initiatives locales et se sont dotés d'une grande variété de cadres associatifs : associations de femmes, associations religieuses, associations sportives et culturelles, associations de ressortissants, associations économiques et d'épargne, associations de quartier enfin.

Les années 80 et la crise urbaine qui les caractérisent ont vu la multiplication de ce type d'associations qui investissent progressivement les problèmes de développement vécus par les quartiers (santé, lutte contre le sida, mutuelles de santé, assainissement, sécurité, scolarisation, TIC, épargne crédit, aménagement et planification participative, etc). Ce tissu associatif, accompagné par les ONG et encouragé par certains bailleurs de fonds, servira de socle aux nombreuses initiatives de développement local durable.

Durant une première période cette vitalité associative s'est traduite par une multiplicité d'actions et de projets d'échelle micro (à l'échelle du groupe d'habitant, ou dans les cas les plus élaborés, d'un quartier). Les lois de décentralisation mettent aujourd'hui les associations au défi de répondre au changement d'échelle, et de développer une capacité de proposition et d'action au niveau du territoire administratif de base de la décentralisation : la commune d'arrondissement et au delà, de la ville, voire de l'agglomération.

5.1.1.1.6. Un terrain d'expérimentation pour l'aide internationale

Il est aussi important de signaler que le Sénégal est un des pays recevant un des volumes d'aide par habitant parmi le plus élevé au monde. De ce fait « toutes les institutions œuvrant en Afrique occidentale ont pignon sur rue à Dakar »²⁴⁸ et Dakar jouit d'une position géopolitique particulière et est considéré comme une zone d'expérimentation des nouvelles politiques d'aide et de coopération. Le Développement urbain durable ne fait pas exception, et ce n'est pas un hasard si le Sénégal a été choisi par ONU Habitat comme pays test pour la mise en œuvre des Agenda 21 locaux.

5.1.1.1.7. Fièvre immobilière, capitaux étrangers et grands travaux

Nous ne saurions conclure cette partie introductive sur l'agglomération dakaroise sans parler deux phénomènes qui auront probablement le plus marqué l'économie, les conditions de vies et le paysage de l'agglomération dakaroise au cours de ces dernières années : la spéculation immobilière et les 'grands projets du Président'²⁴⁹, financés par des capitaux extérieurs, en particulier originaires des pays du Golfe et mis en œuvre par de nouvelles Agences qui échappent pour la plupart aux contrôles habituels de l'appareil administratif.

5.1.1.2. DAKAR ET SON DOUBLE²⁵⁰

5.1.1.2.1. La ville et ses marges

Depuis sa création Dakar se construira par la périphérisation, hors norme, de ses habitants. Pendant la période coloniale cette expulsion vers la périphérie concernera les Africains et pour tout particulièrement les membres de la communauté lebou, première occupante de lieux. Par la suite ce seront les pauvres qui subiront les vagues d'expulsion des années 70. Paradoxalement, on retrouvera une argumentation voisine pour justifier ces mesures de la part successivement de l'administration coloniale puis nationale.

²⁴⁸ DUBRESSON, MARCHAL, RAISON, 'Les Afriques au sud du Sahara, Belin, Reclus, Paris, 1994

²⁴⁹ En matière d'infrastructures routières les deux principales opérations d'infrastructures routières seront ainsi confiées à des Agences sur lesquelles ni l'administration conventionnelle ni a fortiori les citoyens n'ont prise. Il s'agit de l'ANOCI pour l'aménagement de la corniche et de l'APIX pour la construction de l'autoroute Dakar – Diamniadio.

²⁵⁰ Marc VERNIERE, Dakar et son double. D ;P. Bibliothèque nationale, 1977, 278p.

L'épidémie de peste de 1914 sera le prétexte pour la première grande opération de déplacement des populations indigènes qui aboutira à la création de la Médina de Dakar. Le 24 juillet 1914 le gouverneur général édicte un décret suivant en cela les recommandations de la commission d'hygiène municipale. Les maisons en matériaux précaires seront détruites et les populations indigènes qui les habitent seront "déguerpis" et relogés sur un terrain situé à l'extérieur de la ville, éloigné du centre économique, et situé sur une zone sablonneuse devenant boueuse en saison des pluies.²⁵¹

Les lebus de Dakar protesteront et résisteront à cette tentative de ségrégation et à la fin des années 20, 20 000 africains continuaient à résider dans les anciens quartiers de Dakar. Mais l'urbanisme à deux vitesses était inventé.

C'est à peu près la même argumentation hygiéniste qu'utilisera le gouvernement national pour justifier la grande vague de déguerpissements des années 73-74 qui en application du plan directeur de 1967 repoussera plusieurs dizaine de milliers d'africains à la périphérie de la ville sur des terrains peu propices à l'urbanisation pour certain et qui donneront naissance à ce qui constitue en population à l'heure actuelle les deuxièmes et troisièmes commune urbaines du pays: Pikine et Guédiawaye.

Le processus même de formation de Guédiawaye découle de vagues successives de lotissements en vue de l'installation des populations délogées de bidonvilles de Dakar²⁵². Entre 1967 et 1970, des vagues successives de déguerpis de différents quartiers de Dakar s'installeront à Guédiawaye²⁵³. Ce sont là des quartiers réguliers d'habitat auto construit. Les sites ont été dotés d'un aménagement sommaire : bornage, réseau primaire d'infrastructures, adressage, etc. par les services de l'Etat en vue d'accueillir les déguerpis des quartiers de Dakar. Ce sont des quartiers de Notaire, Fith Mith, Darou Salam, Mbode, Gibraltar, Nimzat, Baye Laye, Wahkinane, etc. Entre 1972 et 1976 une seconde phase des lotissements est amorcée. D'abord, dans le secteur 4, 560 parcelles sont découpées sur le plan n° 408 ; 779 dans le secteur 1 sur le plan n° 401 ; 872 parcelles dans le secteur Limamoulaye. Dans la foulée, les parcelles assainies sont créées notamment les unités 1, 2, 3, 4, 5, 6 et Fith Mith loti. A cette période, l'acquisition d'une parcelle se faisait selon des procédures d'échanges ou de vente. L'Etat en était l'acteur principal. Les titres d'occupation des lotissements devaient être transformés sans délai en baux emphytéotiques après leur retrait auprès des structures compétentes. Les procédures n'ont pas été menées jusqu'au bout. Ce faisant tous ces lotissements sont aujourd'hui encore dans une situation d'illégalité parce qu'une sorte de vide juridique a entériné le statu quo.

²⁵¹ Alain SINOUE, *Urbanisme et colonialisme. La production de la ville indigène au Sénégal au début du XXe siècle*, in *Processus d'urbanisation en Afrique*, T2, L'Harmattan, Paris, 1988.

²⁵² Mohamadou Abdoul, « la crise de la gestion foncière dans les banlieues de Dakar », à paraître, codesria.

²⁵³ Un plan de lotissement N° 391 de 391 est, à cet effet, élaboré et morcelé en parcelles à Ainoumane. Dès 1967, l'on assiste à la naissance de Pikine Extension ou premier Guédiawaye par l'installation au Nord Ouest de Pikine des populations des bidonvilles délogés de Dakar telles que Baye Gaindé et Champ de course. Une année plus tard, en 1968, d'autres plans de lotissement à Mbod et Ouagou Niayes vont suivre. Ils portent les numéros 341, 333, 347, 331, 351, 376 et accueillent les populations délogées de Ouagou Niayes, Gibraltar 1, Gibraltar 2, CFA et Colobane. Quelques années plus tard, en 1970, d'autres vagues venant de Alminco, Wahkinane, Kip coco et Daroukhane s'installeront dans la zone.

Aux lotissements des années 1970, vont succéder dans celles de 1980 avec l'entrée en action des promoteurs immobiliers qui se lancent, avec les coopératives d'habitat, sur les espaces encore disponibles sur plusieurs projets de construction de logements. Ainsi la société HAMO et des Coopératives d'Habitat sont –elles à l'origine de la Cité Barry et Ly, SHS, la cité des enseignants, ...). D'autres lotissements plus récents vont suivre à l'initiative des coopératives au Nord Est : COMICO, Douane, SONNES, SORES, etc.

Il est à noter qu'à côté de ces lotissements, d'autres quartiers irréguliers vont naître de ces mêmes déguerpissements sur des sites impropres à l'habitat parce qu'inondables : ce sont Medina Gounass et Bagdad. La pression démographique ininterrompue a été le facteur principal de l'intensification du phénomène des occupations irrégulières sans que les pouvoirs publics ne puissent y mettre un terme. Ces installations régulières avec des parcelles aménagées, réalisées, comme on le constate sur le tard, et dont les attributaires ont suivi la procédure administrative et sont dotés de ce fait d'un acte de propriété ou de jouissance (permis d'occuper, titre foncier, bail, droits de superficie). Il faut noter que la quasi totalité des propriétaires ne disposent que d'un permis d'occuper co-existant avec les occupations irrégulières et qui sont en porte à faux avec la loi de 1964. Tous les acteurs semblent d'en accommoder même s'il existe plusieurs projets et programmes de régularisation, de restructuration et de recasement de ces quartiers irréguliers. La mise en œuvre de ces programmes bute sur de nombreuses contraintes d'ordre matériel, financier, technique et politique.

Ces occupations successives de l'espace à Guédiawaye ont très rapidement épuisé toutes les réserves foncières au point que l'espace littoral protégé par un cordon arboré fait déjà en 1990 l'objet de convoitises tant par les promoteurs immobiliers que des particuliers et même par la municipalité. Les autorités municipales de Guédiawaye veulent en faire le lieu de lotissement des 370 parcelles destinées à la coopérative d'habitat des agents municipaux et y édifier un cimetière. Face à ces besoins pressants de terres la municipalité envisage même l'achat ou la location de terrains pour y déployer son plan de développement local notamment l'érection d'un foyer socio-éducatif et de maison de la femme²⁵⁴.

²⁵⁴ Assane FALL, urbanisation et décentralisation à Guédiawaye : une nouvelle commune à la périphérie dakaroise, Thèse de doctorat 3ème cycle, Université Cheikh Anta Diop de Dakar, Faculté des Lettres et des Sciences Humaines, Département de Géographie, Année Académique 2003/2004, p. 32.

5.1.1.2.2. Une introduction à Guédiawaye aujourd'hui

Située au nord-est de la presqu'île du Cap-Vert, Guédiawaye, est érigée en commune de ville à partir de 1990. Elle comptait environ 377.223 habitants en 1998 répartis sur cinq communes d'arrondissement²⁵⁵ et 78 quartiers. Le périmètre communal de la ville de Guédiawaye est de 1352 hectares pour une moyenne de 266 hab. par hectare.

La ville présente une situation d'épuisement rapide de la ressource foncière qui lui-même est le signe d'une absence totale de vision prospective en matière d'aménagement de territoire doublée d'un manque de maîtrise de la gestion de l'espace par les pouvoirs publics. L'absence de prévisibilité est, dans ce cas-ci, manifeste et met à nu tous les problèmes de gestion du foncier et de planification territoriale²⁵⁶. Cette raréfaction de terres peut également s'observer à Guédiawaye, comme partout ailleurs dans l'agglomération dakaroise, à travers le phénomène de « cantinisation » tous azimuts et les occupations de la voie publique pour des besoins de commerce ou autre. Ce phénomène très consommateur de l'espace urbain est très souvent toléré parce que, pour les municipalités, il génère des recettes importantes et nécessaires à leur budget compte tenu de leur état d'indigence assez prononcé.

Nous ne nous étonnerons pas de constater que « la plus grande concentration d'habitat spontané au Sénégal se trouve actuellement dans l'agglomération de Pikine – Guédiawaye ou l'on trouve près de 600 000 habitants, soit environ 50% du total national. »²⁵⁷

Au vu des chiffres glanés dans le récent rapport de Projet stratégique du Grand Dakar, Guédiawaye apparaît (avec Pikine) comme le parent pauvre de l'agglomération dakaroise.

²⁵⁵ Ces communes d'arrondissement sont : la Commune d'arrondissement de Sahm Notaire ; la Commune d'arrondissement de Médina Gounass ; la Commune d'arrondissement de Ndiarème Limamoulaye ; la Commune d'arrondissement de Golf Sud et la Commune d'arrondissement de Wakhinane Nimzatt.

²⁵⁶ Les problèmes de gestion municipale de son territoire se traduisent, du fait du mode de construction des quartiers et d'accès au sol, se manifestent aussi par le truchement du flou du nombre de quartiers du territoire communal. L'arrêté n° 00155 du 10 février 1993 du Ministère de l'intérieur fixant le nombre de quartiers des communes du Sénégal, décompte 56 quartiers pour la commune de Guédiawaye alors que selon l'étude Insua Annabel et Cheikh Amidou Kane la commune de Guédiawaye totalise 151 quartiers tandis que le répertoire provisoirement admis est celui retenu par les plans locaux de développement des cinq communes d'arrondissement qui fixent le nombre à 78.

²⁵⁷ DIAGNE Mamadou (2002), Restructuration de l'habitat spontané dans les quartiers urbains pauvres : l'exemple des outils institutionnels expérimentés au Sénégal, Etude de cas IAGU/FDV/AG cité dans Diagnostic territorial, rapport consolidé, City development strategy, mai 2007, IAGU.

Figure n° 34 : Guédiawaye en chiffres

	Ville de Guediawaye	Ville de Dakar	Moyenne de la région du Cap Vert
Population (hab)	280 353	1030 594	2 542 656
Voirie bitumée			
Longueur en M/ population en 1000 hab	70	613	471
Budget collectivité locale en 2006			
Recettes en Millions de FCFA	1 758	28 895	47 441 (total région)
Capacité d'investissement (2005) en Millions de FCFA	270	–	12 009
Dépense Collectivité locale par habitant FCFA	6273	28 038	18 658
Nombre d'industries implantées dans la commune	3	459	537
% d'unités industrielles implantées dans la commune	0,5%	85,5%	100%

Sources : chiffres tirés du Diagnostic Territorial. Rapport Consolidé, City Développement Strategy, IAGU, 2007.

La ville de Guédiawaye se caractérise en effet par une économie dominée par l'informel, une absence de système d'assainissement collectif dans la plupart des quartiers, et des problèmes liés à des services d'éducation et de santé. Les efforts fournis par les autorités municipales ces dernières années, pour importants qu'ils soient, n'ont pas suffi pour une amélioration substantielle de l'accès aux services sociaux de base.

En conclusion un besoin énorme en matière d'infrastructure et d'équipements mais un grave problème de disponibilité d'espaces et de ressources financières.

Dans ce contexte, les populations ont du souvent prendre la relève d'un Etat défaillant, ce qui explique sans doute la vitalité des organisations populaires de la zone, comme le confirme une étude récente²⁵⁸ : « Pour faire face à l'extrême pauvreté qui caractérise la ville de Guédiawaye...et à

²⁵⁸ Cheikh DIOP, Développement durable et gouvernance locale à Guédiawaye : l'exemple de la gestion du littoral, Mémoire de maîtrise, UTM, septembre 2004.

l'incapacité des élus locaux à venir à bout des problèmes des populations, on assiste à un développement sans précédent des organisations de la société civile. »...

« On dénombre à Guédiawaye 36 associations sportives et culturelles (ASC) réunies au sein de l'Organisme de Coordination des Activités de vacances (ODCAV). On y retrouve aussi une multitude d'associations citoyennes de développement et une association fédérative regroupant 57 associations et GIE : la coordination des Jeunes de Gédiawaye. Les femmes quant à elles se sont réunies dans des structures avec d'importantes capacités de mobilisation : les Groupements de Promotion Féminins (GPF). »...

« Cette prolifération des groupements et associations, comme alternative à la détérioration des conditions de vie, mais aussi comme l'unique moyen de faire entendre la voix des plus démunis, participe à la recomposition de la sphère sociopolitique. »

On ne pourra comprendre la gouvernance des dispositifs de planification territoriale dans la zone (Projet de Ville, Plans Locaux de développement, Agenda 21 Local) si on ne tient pas compte du poids et de la tradition de la dynamique associative et de la société civile.

D'après le Bottin Social établi par la Ville en 2005, 21 ONG intervenaient sur le territoire de Guediawaye (dont 3 ont leur siège sur place).

Ce Bottin avait identifié et enquêté 180 associations, et cette liste était loin d'être exhaustive.

Figure n°35 : Associations répertoriées dans le Bottin Social 2005²⁵⁹

	CA Wakhinane Nimzatt	CA Golf Sud	CA Medina Gounass	CA Sam Notaire	CA Ndiarem Limamoulaye	TOTAL
ASC	1	1	5		1	8
Association de Développement	23	3	11	11	3	51
GIE	29	2	18		9	58
GPF	37	7	4	5	7	60
Association Handicapés	1		2			3
TOTAL	91	13	40	16	20	180

²⁵⁹ République du Sénégal, Ville de Guediawaye, Bottin Social 2005.

5.1.2. CONTEXTE INSTITUTIONNEL ET DECENTRALISATION

5.1.2.1. L'ORGANISATION ACTUELLE DE L'AGGLOMERATION DAKAROISE : UN ENCHEVETREMENT DE COMPETENCES ET DE TERRITOIRES

La loi sur la décentralisation de 1996 confère à la région de Dakar une complexité certaine. On n'y trouve pas moins de 55 collectivités locales organisées de la façon suivante :

1 Région

3 Départements (Dakar, Pikine et Rufisque)

4 Villes (Dakar, Pikine, Guediawaye et Rufisque)

43 Communes d'arrondissement (dont 19 pour la ville de Dakar, 16 pour Pikine, 5 pour Guediawaye, et 3 pour Rufisque)

2 Communautés rurales (Yéne et Sangalkam)

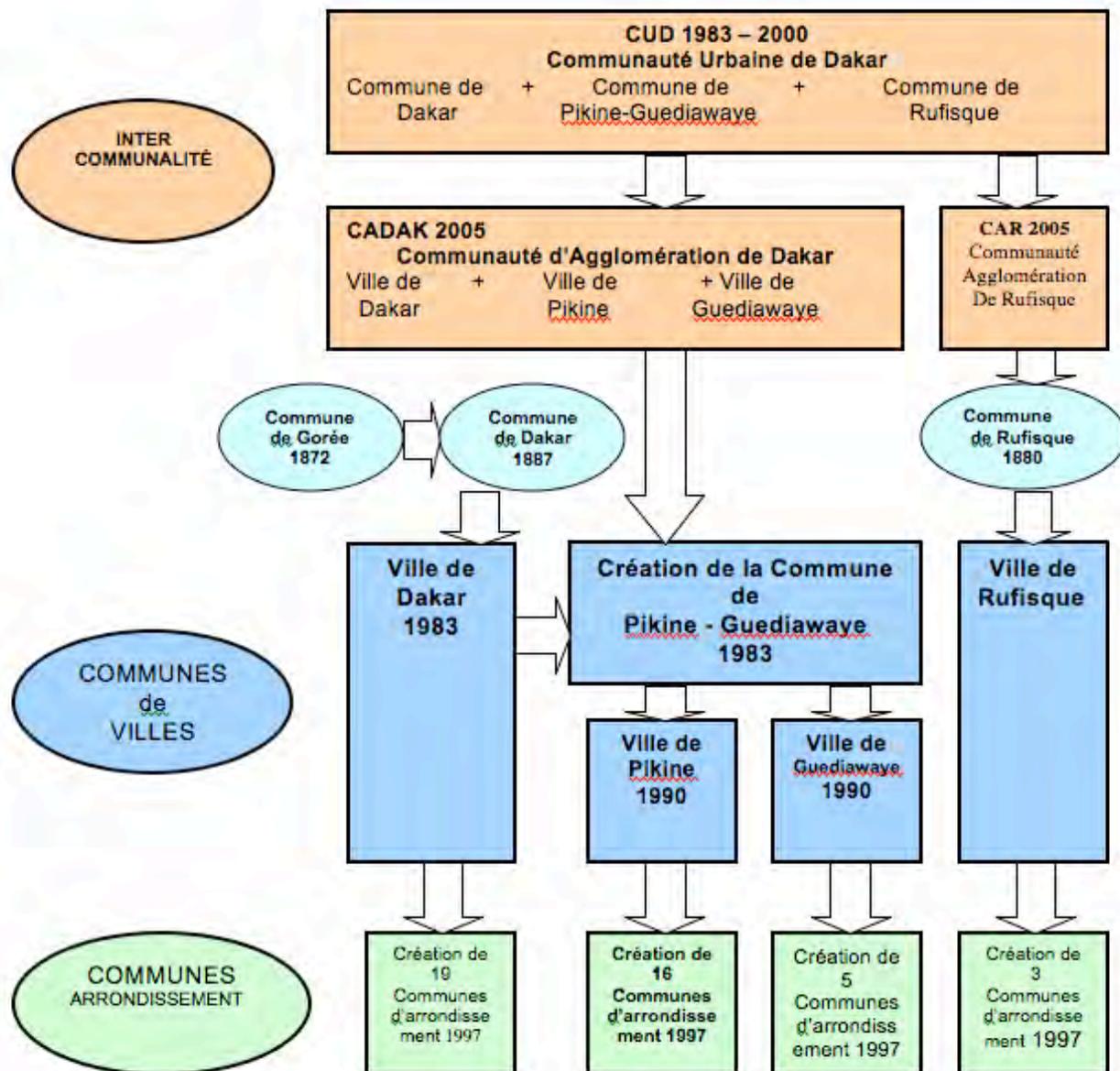
2 Communautés Urbaines

Figure n° 36 : Collectivités locales de la région de Dakar



Figure n° 37: Les trois échelles territoriales de l'agglomération dakaroise

(J-J GUIBBERT CIRUS-CIEU 2006)



5.1.2.2. LA REGULATION DE L'AGGLOMERATION DAKAROISE ENTRE INTERVENTIONNISME D'ETAT ET AUTONOMIE COMMUNALE²⁶⁰

Tout au long de son existence nous assistons à une alternance entre des périodes d'autonomie municipale et de reprise en main par l'autorité centrale, qu'elle soit coloniale ou post indépendance.

La réforme de 1887 confère aux communes sénégalaises des institutions identiques à elle des communes de la métropole, promouvant ainsi une autonomie municipale exceptionnelle dans le contexte colonial.

L'Indépendance n'entraînera pas, comme on pouvait le penser, un renforcement de l'autonomie municipale, l'heure était au renforcement de l'unité nationale et du parti au pouvoir, si nécessaire, par la mise sous tutelle de tout espace politique qu'aurait pu investir les opposants au régime.

C'est dans ce contexte qu'il faut situer le Code de l'administration communale de 1966. Les fautes de gestion des maires, bien réelle au demeurant²⁶¹ serviront de prétexte à un renforcement de la tutelle de l'État sur le pouvoir communal. Cette mise sous surveillance rapprochée n'aboutira pas cependant à un assainissement de la situation des communes et les dérives antérieures se perpétueront.

La réorganisation administrative de 1983 qui instituait, dans la région du Cap Vert trois communes (Dakar, Pikine et Rufisque-Bargny) et une Communauté Urbaine (la CUD) qui dispose de larges compétences (en matière de voirie, d'assainissement, de gestion de services techniques) et qui a aussi pour mission la liquidation de la dette de l'ancienne municipalité de Dakar.

La crise de l'État providence et la mise au pas néon libéral des institutions sénégalaises consécutive au PAS, ouvrira le chemin à l'actuelle politique de décentralisation et aux lois de 1996.

²⁶⁰ Momar Coumba DIOP, Mamadou DIOUF, "Pouvoir central et pouvoir local. La crise de l'institution municipale au Sénégal", in Pouvoirs et cités en Afrique noire, Khartala, 1993, pp.101-125.

²⁶¹ (quasi-inexistence de la capacité d'investissement des budgets communaux qui constituent 1,05 % du budget communal de Dakar en 1964, progression fulgurante des charges d'un personnel recruté sur des bases clientélistes, gestion déficitaire et selon une logique de redistribution clientéliste des régies d'eau et d'électricité, etc.),

Quelques dates significatives dans l'évolution de l'agglomération Dakaroise

1857 Fondation de Dakar par le capitaine PROTET.

1872 Dakar devient commune de plein exercice.

1902 Dakar devient capitale de l'AOF (Dakar compte alors 22 000 hab.)

1953 Création de Pikine comme zone d'extension de Dakar

1958 Dakar remplace Saint Louis comme capitale du Sénégal

1960 Indépendance du Sénégal (375 000 hab.)

Années 70 l'exode rural et la sécheresse entraînent un fort gonflement de la population. Vague de déguerpissements vers les quartiers périphériques de Pikine et Guédiawaye

1981 Premier Plan d'Ajustement Structurel.

1983 Réorganisation de la région de Dakar en trois départements/communes : Dakar, Pikine et Rufisque. Création de la CUD (Communauté Urbaine de Dakar) chargée d'assurer la gestion de certains services publics relevant des trois communes

Pikine (83) et Guediawaye (90) sont érigées en communes de villes.

1996 Loi sur la décentralisation portant code des collectivités locales.

1994 Projet de Ville de Guediawaye

1999 Signature du Contrat de Ville de Dakar (l'agglomération dakaroise passe le cap des 2 millions d'habitants²⁶²)

2000 Suppression de la CUD et Alternance politique

2005 Création de la CADAK et de la CAR

Cette politique de décentralisation aboutit à un large transfert de compétences au bénéfice des villes et des communes d'arrondissement, parmi lesquelles la plupart des compétences liées à la planification territoriale et à la gestion de l'environnement.

Neuf (09) domaines de compétence sont ainsi transférés aux collectivités locales (communautés rurales, communes et régions) par les lois de décentralisation :

²⁶² Sources ADM 1999. Population de l'agglomération dakaroise 2 232 104 hab répartis en : Ville de Dakar (860 113), Ville de Pikine (786 056), Ville de Guediawaye (435 294), Ville de Rufisque (150 641).

Gestion et utilisation du domaine privé de l'Etat, du domaine public et du domaine national ;
Environnement et gestion des ressources naturelles ;
Santé, population et action sociale ;
Jeunesse, sport et loisirs ;
Culture ;
Education et formation professionnelle ;
Planification ;
Aménagement du territoire ;
Urbanisme et habitat

Dans le cas particulier de l'agglomération dakaroise, ce transfert doit se répartir entre les deux échelles territoriales que constituent les villes d'une part, et leurs communes d'arrondissement d'autre part .

Transfert des compétences à la ville et aux communes d'arrondissement en vertu de la loi 96-06 du 22 mars 1996 portant code des collectivités locales²⁶³

Les compétences transférées à la ville	Les compétences transférées à la Commune d'Arrondissement
Le vote et l'exécution du budget de la ville	-La gestion des marchés de quartier
-La gestion des rands marchés et des grands travaux	-Les petits travaux d'assainissement et d'hygiène
-Le recrutement du personnel des services municipaux	-La participation à la collecte des ordures ménagères
-La police municipale	La surveillance et l'entretien courant du réseau d'éclairage public
<i>-La programmation du développement local et son harmonisation avec les orientations régionales et nationales</i>	-Le désensablement et l'entretien des rues, places et espaces verts
-Participation à la préparation /élaboration du plan régional de développement économique et social	<i>-La participation à l'élaboration du plan de développement de la ville</i>
-L'exploitation des services d'intérêt public à caractère industriel et commercial	-L'entretien des équipements scolaires, sanitaires et socioculturels
-La redistribution du fond de concours aux communes d'arrondissement	-L'avis en matière d'urbanisme, d'éducation, de jeunesse, de sport et de santé

²⁶³ D'après République du Sénégal, Primature, Secrétariat général du Gouvernement, Le recueil des textes de la décentralisation, Dakar, avril 1997, 220 p.

Cette politique de décentralisation est porteuse d'une contradiction. Elle répond d'une part à une volonté de désengagement de l'État central qui se déchargerait sur les collectivités décentralisées, sur le secteur privé (privatisation des services rentables) et sur le secteur associatif (privatisation sociale d'un certain nombre de fonctions exercées jusqu'à présent par l'État Providence en matière d'éducation, de santé, d'équipements, etc.). Mais cette impuissance de l'État à résoudre un certain nombre de problèmes se traduit aussi par l'ouverture d'un espace de participation des populations à la définition des politiques et des choix de développement au niveau local (communes d'arrondissement et villes). Le modèle de développement local et de gestion urbaine que les ONG porteront, les méthodes et le type d'alliance qu'elles passeront pour le mettre en œuvre sera un élément important de l'évolution que prendra l'application de la politique de décentralisation.

5.1.2.3. UN CONTEXTE INSTITUTIONNEL ECLATE, UN SYSTEME DE PLANIFICATION TERRITORIALE MULTIPOLAIRE ET MULTI ACTEURS

Les insuffisances d'un Etat providence inachevé et excluant une bonne moitié de la population, l'affaiblissement de l'Etat planificateur consécutif aux PAS, à vu l'émergence de nouveaux acteurs et de nouvelles modalités d'intervention territoriale.

Nouvelles agences de développement , institutions décentralisées, Projets territoriaux autonomes, ONG, initiatives communautaires, se multiplient.

Chacune d'entre elles interviendra avec une large marge d'autonomie pour la planification et l'aménagement des territoires, mais aucune d'entre elle n'aura suffisamment de moyens matériels et humains ni de légitimité pour assurer un rôle de leadership et/ou de coordination du développement local.

Nous assisterons alors à la multiplication sans coordination de dispositifs et de documents de planification et de projets .

Pour la seule ville de Guédiawaye, et pour ne citer que les principaux , nous pouvons ainsi identifier 4 types de dispositifs qui se sont succédés au cours des dernières années :

Projet de Ville (ENDA Ecopop / Ville/ Coopération décentralisée)

Audit urbain et Contrat de ville (ADM / Ville/ PAC – Banque Mondiale)

A21L (IAGU/ Ville/ ONU Habitat)

PLD (ENDA 3D / CDL / Communes d'Arrondissement/USAID)

Bien que présentant des différences significatives, chacun d'entre eux se réfère, tout au moins dans son discours, aux fondamentaux du développement local : gouvernance, participation, développement durable et lutte contre la pauvreté. Mais la coordination entre ces différentes initiatives est minime, voir inexistante.

Nous allons les passer en revue rapidement, car nous ne pouvons pas comprendre le rôle et le poids des A21L sans le situer dans l'ensemble de ces dispositifs.

5.1.3. SYSTEMOGENESE DE LA NOTION DE DEVELOPPEMENT DURABLE AU SENEGAL.

Au Sénégal on observe que la notion et les pratiques et les politiques de développement urbain durable sont la résultante d'un double processus:

5.1.3.1. UN PROCESSUS QUE L'ON PEUT QUALIFIER DE « CONSTRUCTION SOCIALE » : LE MICROCOSME ENDA

Ce processus débute, à l'initiative de certaines organisations de la société civile, dès les années 70 comme résultat du questionnement du paradigme de développement et de modernisation national des Indépendances. Ce processus sera illustré par l'évolution de la réflexion et de l'action d'une ONG qui joue depuis 30 ans un rôle particulier dans l'agglomération dakaroise: ENDA TM.

5.1.3.1.1. Un précurseur pour un « autre développement »

Avant même la conférence de Stockholm J. BUGNICOURT développait au sein de l'IDEP (institut Africain de Développement Economique et de Planification) ce triple intérêt pour : la lutte contre la pauvreté (donc le pilier social) , la prospective (dont la vision à long terme et la durabilité) et l'aménagement du territoire (dont l'importance attachée au milieu et à l'environnement), qui déboucheront sur la construction progressive d'un paradigme particulier de développement durable.

C'est ainsi que dans un ouvrage publié sous le titre « Disparités régionales et aménagement du territoire en Afrique »²⁶⁴ il définissait, dans un avant propos daté de 1970, l'aménagement : « L'aménagement propose un cadre durable et pérenne pour la réflexion comme pour la réalisation. Par delà les louvoisements des politiques au jour le jour et les préoccupations budgétaires immédiates, l'aménagement pose un système durable de références et , pour le long terme, propose une action volontaire et planifiée. »

Jacques BUGNICOURT, fait alors partie de ce groupe de chercheurs - experts - militants, dont bon nombre originaires de ce que l'on appelle à l'époque le Tiers -Monde, qui développe une pensée originale et s'efforce de repenser le développement. Il sera , à ce titre associé à une série d'événements qui prépareront l'officialisation du concept de Développement durable par le rapport Brundtland : « Notre avenir à tous » (1987).

Pour n'en citer que quelques uns :

²⁶⁴ Jacques BUGNICOURT, Disparités régionales et aménagement du territoire en Afrique, Armand Colin, Paris, 1971, 335 p.

La conférence de Stockholm qui signe l'acte de naissance de Enda TM comme 'Programme de formation pour l'environnement' commun à la SIDA, le PNUE et l'IDEP (1972) et dont il assurera la direction jusqu'en 2002 ;

la Déclaration de Cocoyoc approuvée par un groupe de participants du Nord et du Sud lors d'un grand symposium organisé par le PNUE et la Cnuced au Mexique en 1974 ;

La publication de la Fondation Dag Hammarskjöld, intitulé « What now ? » en 1975 ;

Les rencontres et les échanges lors de ces conférences , et de quelques autres, participeront de la lente maturation du concept d'éco-développement, expression utilisée pour la première fois par Maurice Strong un an après la conférence de Stockholm, puis théorisée par Ignacy Sachs²⁶⁵ . Au fil du temps ces réflexions déboucheront sur les deux notions de développement humain , puis de développement durable.

5.1.3.1.2. Une « bataille des idées » de niveau international

En 1974, quand ENDA parle d'environnement, dans l'éditorial du n°1 de sa revue Environnement Africain, c'est avant tout à un modèle particulier de développement et d'aménagement qu'elle pense. "Il s'agit donc bien des problèmes de développement économique et social ...mais dans un nouvel ordonnancement"

Et de conclure: "Ce qu'il faut rechercher, ce sont les conditions , spécifiques à chaque milieu, d'un éco-développement, pour reprendre l'expression lancée, quelques mois avant Stockholm, par Maurice STRONG et Ignacy SACHS"

On peut le constater, la genèse du concept de développement durable au Sénégal, est bien antérieur aux 'injonctions' portées par les institutions internationales puis nationales au milieu des années 90, et les acteurs de la société civile y ont joué un rôle significatif

Dés 1976 ENDA TM posait la question d'une alternative urbaine pour l'Afrique?²⁶⁶ et remettait en cause le paradigme urbain dominant.

Allant à contre courant de l'idéologie dominante, cette organisation critiquait les positions 'modernistes' soutenue par la majorité des hommes politiques et des décideurs nationaux; dressait un tableau sans concession de la situation en ces années des villes africaines "La situation actuelle (est) caractérisée par des disparités croissantes, une oppression réelle, et une idéologie urbaine alimentée, à travers le mythe de la résorption progressive du chômage, celui de la résorption des bidonvilles ou celui de l'accession de tous à la belle ville."- et proposait à l'occasion de la conférence Habitat de Vancouver, les éléments pour un développement alternatif des grandes villes africaines.

²⁶⁵ Voir une synthèse de cette construction dans Ignacy SACHS, L'éco-développement, Syros, Paris, 1993.

²⁶⁶ Jacques BUGNICOURT, Quelle alternative urbaine pour l'Afrique? , in Environnement africain n° 4, 1976, pp 3-22.

Partant du constat de l'importance croissante du secteur qu'Enda appelait à l'époque 'transitionnel' l'organisation réclamait la reconnaissance de la ville réelle; proposait un certain nombre de 'ruptures indispensables' et demandait une nouvelle répartition des décisions et des compétences. "A coté d'instances décisionnelles comme le Plan national ou le plan urbain, une marge de décision importante doit se trouver directement entre les mains des intéressés, au niveau des quartiers et au niveau de certaines entreprises ou groupements d'entreprises"

Ce nouveau modèle faisait la part belle à la créativité populaire tant technologique (recyclage , agriculture urbaine) qu'organisationnelle.

L'objectif central était que le sous système transitionnel (que ENDA qualifierait par la suite d' « économie populaire urbaine » puis ,pour mieux prendre en compte la dimension environnementale, d' « écologie populaire urbaine ») soit mis au cœur du modèle de développement urbain.

La conférence de Rio en 1992, donnera à ENDA l'opportunité de projeter les expérimentations qu'elle avait engagé au cours des années précédentes et de préciser sa stratégie d'intervention en milieu urbain.

Un texte²⁶⁷ résultait de ce processus, qui représente l'état d'avancement de la pensée de l'organisation à cette période: "Urgence du combat contre la pauvreté, pour la démocratie et l'environnement".

Il met la lutte contre la pauvreté au cœur du processus de développement ;

Il officialise le saut qualitatif de la participation (notion encore trop marquée par le local et la communauté) à la démocratie (terme plus global, lié à la notion d'intérêt général et de bien commun) ;

Il pose l'impératif de dépasser le stade de l'expérimentation et de changer d' échelle ;

Il demande que l'on situe les actions et les projets d'ENDA dans un effort constant de prospective.

"Promouvoir la démocratie, réduire la pauvreté et préserver l'environnement de la planète sont sans doute les trois faces d'un même problème"

La lutte contre la pauvreté est donc au cœur de la stratégie de développement promue par ENDA, mais celle ci ne peut être comprise et attaquée que si l'on prends en compte les inter actions entre pauvreté environnement et démocratie.

10 ans après Rio, Enda ré interroge ses notions fondatrices et tout particulièrement celle de développement durable "A l'heure du nouveau 'Sommet de la Terre' à Johannesburg, dix ans après

²⁶⁷ENDA TM, Urgence du combat contre la pauvreté, pour la démocratie et l'environnement, ENDA TM, Dakar, mai 1992 (pour la version française)

Rio, qu'en est -il du 'développement durable', pierre de touche de l'édifice construit par Enda depuis une trentaine d'années?"

"Force est de reconnaître , que si les principales orientations d'Enda n'ont rien perdu de leur actualité, le contexte international est aujourd'hui, peu propice à leur concrétisation. A coté des Sommets de la Terre, la conclusion d'accords multilatéraux sur l'environnement ne doit pas faire illusion, non plus que l'intégration du développement durable dans l'agenda de nombreux forums"

"Le débat sur le développement durable, entamé depuis une bonne vingtaine d'années, est à la fois marqué par des percées conceptuelles et des reculs proportionnels à l'importance des intérêts en jeu."

Aujourd'hui, l'organisation semble prendre ses distances par rapport à un concept qui, du fait de son adoption consensuelle par les acteurs dominants du développement, semble avoir perdu une partie du poids critique dont il était initialement porteur. C'est ce que semble indiquer le dernier Document de politique générale de l'organisation, symboliquement intitulé 'Rendre Enda plus apte à réaliser sa mission au service du changement social'²⁶⁸ .

5.1.3.1.3. Un terrain d'expérimentation au niveau de l'agglomération dakaroise

Mais le travail d'Enda ne s'est pas limité à cet effort de réflexion et de conceptualisation. Celui ci a été le résultat d'un effort continu de Recherche Action et d'expérimentation.

Dés sa naissance, l'agglomération Dakaroise, allait devenir le champ d'expérimentation, logique de sa stratégie de développement urbain .Dans les années 70 une équipe Enda avait commencé a expérimenter, avec les habitants du quartier Grand Yoff, une nouvelle manière de produire et de gérer la ville.

Aujourd'hui ce sont des dizaines de projets et programmes qui sont mis en œuvre en partenariat avec les acteurs locaux dans la plupart des communes d'arrondissement de l'agglomération dakaroise.

Ces projets concernent des domaines aussi divers que:

L'assainissement et l'accès aux services urbains (350 Bornes Fontaines, améliorant l'accès à l'eau de 300 000 personnes sont ainsi réalisés dans le cadre du Programme Eau populaire ; plusieurs services communautaires d'enlèvement des ordures mis en place);

Le micro crédit et la génération de revenus (40 000 femmes participent à des systèmes autogérés de micro -crédit.);

L'appui à l'agriculture urbaine ou au secteur du recyclage;

La planification participative tant au niveau des communes d'arrondissement -La lutte contre le SIDA et d'appui à des systèmes de santé communautaire ou d'éducation non formelle.

²⁶⁸ ENDA Tiers-Monde, Document de politique générale, Rendre Enda plus apte à réaliser sa mission au service du changement social, Document de travail de la facilitation, juin 2002

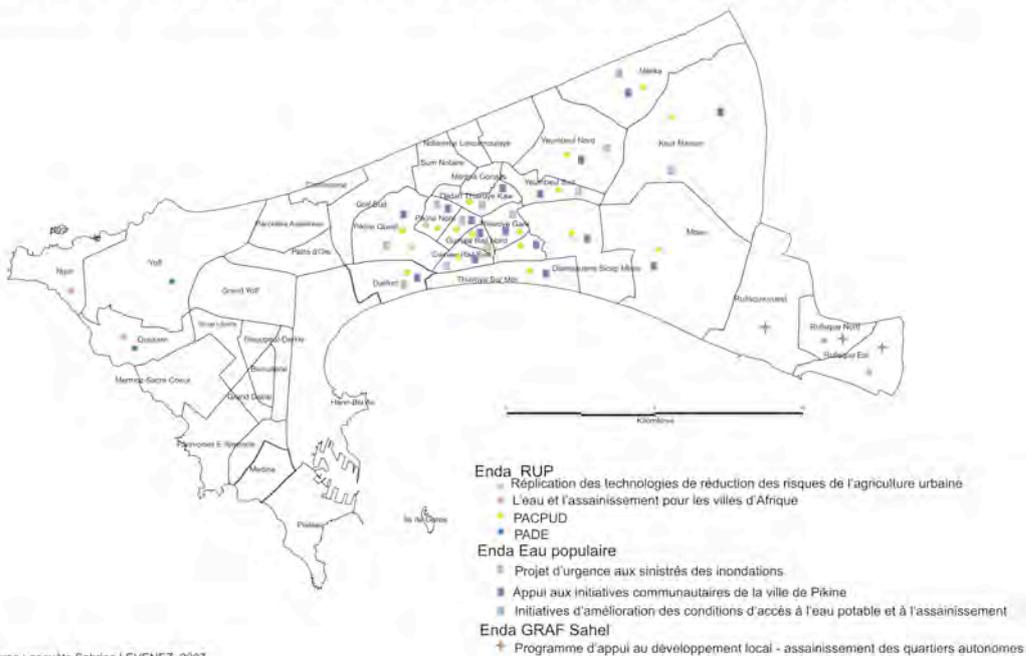
Figure n° 38 a, b et c : Programmes et activités d'Enda dans l'agglomération dakaroises en 2006

Les Activités Génératrices de Revenus en 2006, Enda GRAF Sahel



Source : enquête Sabrina LEVENEZ, 2007

Localisation des programmes liés à l'eau et à l'assainissement en 2006



Source : enquête Sabrina LEVENEZ, 2007

Localisation des programmes liés à la santé en 2006 (hors Sida)



Les multiples équipes et programmes qui interviennent dans l'agglomération, comme le démontrent les cartes ci-dessus, placent cette organisation en situation d'observation des problèmes d'appauvrissement et de dégradation environnementale. Elle a développé une méthode originale d'accompagnement des initiatives sociales et économiques locales, mais son potentiel de déclenchement de projets d'aménagement d'envergure et de plaidoyer et d'influence sur les politiques publiques à l'échelle de l'agglomération, reste encore largement virtuel.

Enda reste la plupart du temps cantonné à des interventions par projets territoriaux d'échelle limitée (communes d'arrondissements au maximum) ; ou par projets sectoriellement fragmentés (eau, agriculture urbaine, habitat, etc.) ou socialement (jeunes, femmes, etc.).

Si Enda augmente le nombre et la dimension de ses projets, cette organisation n'arrive pas depuis plusieurs années à effectuer le saut qualitatif qui lui permettrait de fonctionner comme un observatoire global de l'agglomération comme éco-socio-système ainsi que comme un espace de débat public sur la prospective et le développement durable de cet écosystème.

Nous le voyons donc les acteurs de la société civile n'ont pas été absent de la genèse de la notion de développement durable au Sénégal et de nombreux témoignages semblent indiquer que les réflexions, mais aussi les actions, réalisées au Sénégal, par des organisations comme ENDA, ont profondément marqué la formulation et la mise en œuvre des politiques urbaines dans ce pays.

Enda a été certes précurseur dans ce domaine, mais il faut aussi dire que le processus de construction sociale du DUD s'est largement étendu avec l'explosion des organisations de la société civile intervenant dans le milieu urbain.

Nous n'oublions pas les apports ultérieurs d'un certain nombre d'ONG comme le CRESP ou l'IAGU, mais nous avons choisi d'étudier plus particulièrement le rôle joué par ENDA du fait de son caractère pionnier, de l'ampleur et de la diversité de ses activités dans l'agglomération dakaroise, ainsi que de son rôle d'anticipation et de plaider en matière de développement et d'environnement au niveau international.

5.1.3.1.4. La prise de relève par l'IAGU²⁶⁹

L'IAGU est né en 1987, (l'année où le rapport Brundtland officialise le concept de développement durable). Progressivement, l'IAGU a su conquérir un marché et se construire une réputation de spécialiste en Environnement urbain et en Agenda 21

A partir de 1992, ENDA craint que l'officialisation du Développement durable débouche sur une dérive techniciste, et semble prendre quelque recul vis à vis d'un concept 'valise' menacé de récupération et lance le concept de 'développement social et politique'. L'IAGU s'engouffre dans le créneau très porteur du Développement durable et développe à partir des années 90, des projets comme les diagnostics environnementaux, l'agriculture urbaine, la gestion des déchets, les risques urbains ou les outils et méthodes de planification stratégique des villes
L'IAGU s'impose ainsi progressivement comme un interlocuteur et un opérateur incontournable des organisations internationales (ONU Habitat, Cities Alliances, etc)

Aujourd'hui un modus vivendi semble avoir été trouvé entre certaines équipes d'ENDA et l'IAGU. Ces deux ONG interviennent souvent de concert dans certains projets comme le 'Projet de développement stratégique du Grand Dakar'. Certains cadres de l'IAGU interviennent comme consultants dans des études pilotées par ENDA, une alliance objective, mais parfois critique, semble en voie de construction.

Mais les ONG n'ont pas encore réussi à mettre en débat sur la place publique les problèmes globaux de l'agglomération, tels que la disparition progressive de la Grande Niaye qui frange Guediawaye au sud, la dégradation et l'aménagement du littoral Nord ou encore la préservation, l'aménagement et le développement durable des derniers espaces naturels comme la forêt de Mbao, etc.

Si on n'assiste pas rapidement à une prise de conscience et à une mobilisation citoyenne pour la défense de ce qui reste du patrimoine naturel, encore très riche, de l'agglomération, il y a fort à parier que dans une dizaine d'année, celui ci ne soit définitivement condamné. Ce devrait être, en activant leurs alliances avec la grande variété de leurs partenaires au sein des organisations populaires, mais aussi de la société civile ou du monde de la recherche une des nouvelles missions des ONG dans les années à venir..

²⁶⁹ Pour plus de précisions voir le développement sur le jeu d'acteur.

5.1.3.2. UN PROCESSUS QUE L'ON PEUT QUALIFIER D'INJONCTION INSTITUTIONNELLE OU TOUT AU MOINS D'INFLUENCE

Il se renforce après la conférence de Rio, laquelle officialise la notion de développement durable et s'efforce de la traduire dans les faits par les procédures d'Agenda 21 locaux.

5.1.3.2.1. Dans la foulée de la conférence de Rio, le Sénégal crée en 1995 la CNDD (Commission Nationale de Développement Durable)

Cette commission interministérielle présidée par le Ministère des affaires étrangères et doté d'un secrétariat assuré par le Ministère de l'Environnement, est censé coordonner la prise en compte du développement durable dans l'ensemble des politiques publiques et programmes de développement; et de préparer les rapports nationaux sur le développement durable, tout particulièrement celui qui sera présenté à la conférence de Johannesburg, 10 ans après RIO.

Après un démarrage difficile, cette démarche, permet au Sénégal de se doter d'un référentiel national: le Rapport National du Sénégal sur le développement Durable qui sera préparé pour la 9^{ème} session des Nations Unies en avril 2001 et repris pour l'essentiel, dans le rapport National présenté lors du Sommet Mondial sur le Développement Durable de Johannesburg l'année suivante.

Celui ci propose une stratégie nationale de développement durable, et s'efforce d'assurer sa prise en compte dans les principaux documents stratégiques de développement produit par le Sénégal, comme le DSRP (Document stratégique de Réduction de la Pauvreté), les initiatives conduites dans le cadre du NEPAD ou les Objectifs du Millénaire pour le Développement..

Mais cette démarche restera assez formelle et semble plus résulter d'une volonté de conformité à la norme internationale en la matière (ce qui constitue un argument complémentaire dans le marketing du développement) que d'une prise de conscience au niveau des institutions nationales.

5.1.3.2.2. La concrétisation de ce référentiel au niveau urbain s'est faite dans le cadre du Projet des Agenda 21 locaux.

Ce projet du Ministère de l'Urbanisme et de l'Aménagement du territoire est financé par le Programme de ONU Habitat 'Localising Agenda 21'²⁷⁰. L'opérateur technique du projet est une ONG à vocation régionale: l'IAGU (Institut Africain de Gestion Urbaine).que nous venons de présenter.

²⁷⁰ Qui par ailleurs appuie un projet similaire au Maroc lequel fait l'objet d'une autre étude de cas dans le cadre de cette recherche comparative.

Ce projet ²⁷¹ c'est fixé comme objectif de "soutenir le développement des capacités des collectivités locales et de leurs partenaires dans les villes secondaires du Sénégal, pour conduire des processus participatifs de préparation d'Agenda 21 locaux, monter des projets prioritaires et mobiliser les ressources nécessaires à la mise en œuvre des plans d'action de ces Agenda 21" Ce projet devrait permettre au Sénégal "de se doter des modalités institutionnelles et des outils opérationnels de production et de gestion d'Agenda 21 locaux et de mettre en place des modalités pérennes d'appui aux collectivités locales dans les domaines de la planification participative appliquée aux problématiques de l'environnement urbain, participant ainsi aux importantes réformes visant à l'approfondissement de la décentralisation et de la déconcentration."

A partir de 2001 ONU Habitat appui la formulation et la mise en œuvre de l'Agenda 21 local de la ville de Louga. Depuis 2004, cette expérience a été étendu à 4 nouvelles villes: Saint-Louis, Tivaouane, Matam et Guediawaye (une des villes constitutive l'agglomération dakaroise).

5.1.3.2.3. Les Agenda 21 locaux: une conditionnalité pour faciliter l'accès aux financements internationaux

Dans ce cadre également la dimension de mise en conformité par rapport aux exigences internationales en vue de faciliter l'éligibilité aux financements semble jouer un rôle essentiel.

Le travail mené dans le cadre des Agenda 21 locaux devraient faciliter *"la mise en conformité des projets aux conditionnalités du PADELU, notamment en termes de présentation de projets issus d'un plan de développement communal et d'un processus participatif"*. Il semble qu'il en soit de même pour l'accès aux financement de l'ADM qui constitue , au travers des 'Contrats de Villes' un *"guichet financier intéressant eu égard aux plans d'action qui seront produit dans les villes bénéficiaires d'un exercice d'Agenda 21"*.

De plus, les processus engagés dans le cadre des Agenda 21 devraient permettre de surmonter *"la capacité limitée des services techniques locaux dans la préparation et l'évaluation des projets et la faible participation des populations à la gestion des affaires locales."*, et devraient constituer un cadre favorable pour le développement de certains programmes tel celui "De l'eau pour les villes africaines", particulièrement actif sur la ville de Dakar dans le domaine de l'eau et de l'assainissement.

²⁷¹ Citations tirées de Projet "Appui à la formulation des Agenda 21 locaux au Sénégal", République du Sénégal, ONU Habitat, IAGU, Mai 2004.

5.1.3.3. QUELS TYPES DE RELATIONS CES DEUX PROCESSUS (DE CONSTRUCTION SOCIALE ET D'INJONCTION) ONT ILS ENTRETENU AU COURS DES ANS?

Dans une première période, expérimentale, les projets et recherches actions menées dans le cadre des processus de construction sociale, (lancés essentiellement à l'initiative de certaines organisations de la société civile et des ONG) semblent jouer un rôle, d'une part, d'expérimentation des procédures et des techniques (sans oublier l'expérimentation en matière d'ingénierie social et de procédures participatives), d'autre part, de renforcement des initiatives autonomes de développement local, et enfin de critique et d'aiguillon des politiques et des pratiques des acteurs publics.

Dans une deuxième période, (qui se traduit en particulier par une volonté de changement d'échelle des interventions), les organisations de la société civile semblent de plus en plus dépendantes, d'une part, des financements extérieurs et donc souvent des conditionnalités (modèle explicite ou implicite) qui les accompagnent et d'autre part des partenariats qu'elles sont forcées d'établir avec les acteurs politiques locaux, afin d'officialiser et généraliser les expérimentations extérieures.

La question se pose donc de savoir si les modalités des débats public engagés dans le cadre des processus de gouvernance locale et de DUD qui se mettent en place, sont de nature technique (les initiatives et les acteurs liés à la construction sociale du DUD étant réduit au rôle d'opérateurs techniques de politiques définies en dehors d'eux) ou de nature politique (le dialogue sur les politiques publiques étant au cœur des débats)?

5. 2. LES AGENDA 21 LOCAUX AU SÉNÉGAL ROUAGE D'UN SYSTÈME OU SYSTÈME EN SOI ?

5. 2. 1. LES AGENDA 21 LOCAUX DANS LE SYSTEME DE PLANIFICATION TERRITORIALE AU SENEGAL.

Nous l'avons rappelé en conclusion de la présentation du contexte institutionnel, les Agenda 21 Locaux au Sénégal, ne peuvent se comprendre s'ils ne sont pas situés en rapport à l'ensemble des dispositifs qui interviennent dans la planification territoriale au niveau urbain.

C'est ainsi qu'après un survol de l'empilement des dispositifs de planification intervenant dans l'agglomération dakaroise, et l'analyse du positionnement des Agenda 21 Locaux dans ce système, nous serons amenés à développer successivement la présentation de trois dispositifs qui jouent un rôle essentiel dans la planification urbaine de l'agglomération: les contrats de villes, les projets de villes et les Plans de développement locaux.

Ce n'est qu'ensuite que nous aborderons le sujet des Agenda 21 Locaux proprement dit.

5.2.1.1. UN EMPILEMENT DE DISPOSITIFS²⁷²

La planification du développement durable est immergée dans l'ensemble les différents dispositifs de planification intervenant dans l'agglomération dakaroise.

Nous observons une multiplication de dispositifs d'échelles et de nature différentes :

- Des dispositifs nationaux et régionaux, qui servent de toile de fonds à l'ensemble ;
- Des dispositifs locaux, qui se déclinent, selon le cas, à l'échelle de agglomération, des Villes qui la composent ou des communes d'arrondissement ;
- Des dispositifs programmatiques et stratégiques, ou des dispositifs opérationnels intervenant dans des domaines différents (planification spatiale et territoriale, planification économique, planification sociale, planification environnementale).

²⁷² Avec la participation de Demba NIANG, Géographe, Coordonnateur des projets et programmes d'appui à la décentralisation, Ministère des collectivités locales et de la décentralisation.

Les liens et les articulations entre ces différents instruments de planification sont extrêmement complexes :

- Certains dispositifs programmatiques sont financés par des dispositifs sectoriels opérationnels. Par exemple le PAR (Programme d'Appui aux Régions) de l'UE finance les projets identifiés par le PRDI.
- Certains dispositifs sectoriels sont financés par des dispositifs programmatiques spatiaux. Par exemple les Contrats de Villes financent le PRECOL (Programme de renforcement et d'équipement des Collectivités Locales).

Nous nous efforçons dans le tableau ci-dessous d'en dresser un premier inventaire.

Figure n° 39 : Tableau synthétique des dispositifs interférant avec le développement durable de l'agglomération dakaroise

DISPOSITIFS DE PLANIFICATION PROGRAMMATIQUE OU STRATÉGIQUE	DISPOSITIFS DE PLANIFICATION SECTORIELLE LIÉS AU DUD
<p>Dispositifs Nationaux qui constituent la toile de fond de la planification de l'agglomération :</p> <p>Plan National de Développement Economique et Social</p> <p>PTIP</p> <p>Plan d'orientation Horizon 2025</p> <p>Plan National d'Aménagement du territoire</p> <p>Document de Stratégie de Réduction de la pauvreté n°2</p>	<p>Dispositifs d'Appui aux collectivités décentralisées</p> <p>PAR (Programme d'Appui aux régions)</p> <p>PRECOL (Programme de renforcement et d'équipement des Collectivités Locales)</p> <p>PADELU (Programme d'Appui au développement Local Urbain)</p>
<p>Dispositifs régionaux</p> <p>PRDI (Plan Régional de Développement Intégré)</p> <p>SRAT (Schéma régional d'Aménagement du territoire)</p>	<p>Dispositifs sectoriels de planification économique</p> <p>PPIS (Programme BM d'appui au secteur privé (Trade Point Sénégal))</p> <p>Programmes d'Appui au secteur informel</p>
<p>Dispositif de planification spatiale</p> <p>SDAU (Schéma Directeur d'Urbanisme) PDU (Plan Directeur d'Urbanisme)</p> <p>PUR (Plan d'Urbanisme de Référence)</p> <p>PUD (Plan d'Urbanisme de détail)</p>	<p>Dispositifs sectoriels de planification sociale</p> <p>Programme Prioritaire de Lutte contre la pauvreté</p> <p>PEDEF (Programme Décennal de l'Education et de la Formation)</p> <p>PEDIS (Programme de Développement Intégré de la santé)</p>
<p>Dispositifs de planification stratégique</p> <p>Contrat de Villes</p> <p>Projets de Villes</p> <p>AGENDA 21 LOCAUX</p>	<p>Dispositifs sectoriels de planification Environnementale</p> <p>PNAE (Programme National d'Action Environnementale (sites pilotes de Baie de Hann et Forêt de Mbao))</p> <p>PAQPUD (Programme d'assainissement des Quartiers péri urbains de Dakar)</p> <p>PEPAM (Projet Eau Potable et Assainissement)</p> <p>PELT (Projet eau long Terme)</p> <p>Projet Sectoriel Eau)</p> <p>PASDUNE</p>
<p>Dispositifs de planification locale</p> <p>PIC (Plans d'Investissements Communaux) Pour les Communes Urbaines</p> <p>PLD (Plans de Développement Locaux)</p> <p>En principe pour les communes rurale, mais repris par les Communes d'Arrondissement</p>	<p>Dispositifs particuliers</p> <p>PAMU (Programme d'amélioration de la Mobilité Urbaine de Dakar)</p> <p>Projet autoroute à péage</p> <p>Plan JAXXAY (Lutte contre les inondations)</p> <p>PNBG (Programme national de Bonne Gouvernance)</p> <p>Intranet Gouvernemental (Projet TIC et Développement Municipal à Dakar)</p>

5.2.1.2. LA PLACE DE L'AGENDA 21 LOCAL DANS LES DISPOSITIFS DE PLANIFICATION AU SENEGAL

L'élaboration et la mise en œuvre de L'A21L de Guédiawaye surviennent dans le contexte de l'alternance politique en 2001. Pour la première fois dans l'histoire du pays, le régime politique (PS) qui dirige le pays depuis les indépendances est remplacé par une coalition de partis d'opposition dirigée par Abdoulaye Wade, leader du Parti Démocratique Sénégalais (PDS). Les élections législatives, puis municipales, rurales et régionale organisées en mai 2002, finissent de renouveler le personnel politique de gestion des institutions et de conduite des affaires publiques.

Le nouveau pouvoir issu de l'alternance de 2001 vient de remporter les élections présidentielles de février 2007. Les législatives prévues en juin 2006 ont été renvoyées au 25 février 2007 (couplage avec les présidentielles) puis découplées pour se dérouler enfin le 3 juin 2007 avec un résultat hypothéqué par une très faible participation des électeurs (34% des inscrits soit environ la moitié de la participation aux élections législatives précédentes.. Les élections locales (municipales, rurales, régionales) programmées initialement pour mai 2007 sont reportées *sine die*.

La gestion de ces affaires publiques repose sur la mise en œuvre d'une politique gouvernementale visant à faire du Sénégal un pays émergent. En plus des efforts de rationalisation du cadre macro-économique et de l'élaboration d'une Stratégie de Croissance Accélérée (SCA), le Sénégal, s'est également doté de deux instruments que sont le Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP) et le cadre pour l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD). Le DSRP, qui vient d'être revu et réajusté, accorde, dans ses axes stratégiques, une importance particulière au renforcement et approfondissement du volet 'accès aux services sociaux de base' dont il est attendu, dans les cinq ans à venir, des résultats significatifs, concourant ainsi à contribuer de façon déterminante à l'atteinte des OMD à l'horizon 2015.

Pour ce faire, plusieurs dispositifs de planification sont élaborés. Certains ont une dimension nationale (Plan d'orientation Horizon 2025, Plan National de Développement Economique et Social, Plan National d'Aménagement du territoire, etc.), et d'autres sont sectoriels (Programme National d'Action Environnementale (PNAE), Programme d'assainissement des Quartiers péri urbains de Dakar (PAQPUD), Projet Eau Potable et Assainissement (PEPAM), PASDUNE). Par ailleurs, des instruments spécifiques d'appui aux collectivités locales sont mis en place. Ce sont le Programme d'Appui aux Régions (PAR) ; le Programme de renforcement et d'équipement des Collectivités Locales (PRECOL) ; le Programme d'Appui au développement Local Urbain (PADELU), le PNDL, etc.

Le contexte est marqué par mise en œuvre simultanée de plusieurs projets et programmes de grande envergure qui modifient la texture urbaine de l'agglomération dakaroise et qui sont en train progressivement de reconfigurer le territoire de la capitale sénégalaise. Il en est ainsi du Programme d'Amélioration de la Mobilité Urbaine de Dakar (PAMU), du Projet d'autoroute à péage entre Dakar et Thiès ou du Plan JAAXAY (projet de construction de logements sociaux, de lutte contre les inondations et les bidonvilles).

Ces 'grands projets' constituent une des déclinaisons du modèle de ville des nouvelles autorités. Celui-ci est manifestement moderniste comme l'attestent les grands travaux d'infrastructures routières

et hôtelières construites en prélude du sommet de l'Organisation de la Conférence Islamique. Par ces projets, l'Etat réinvente une production technocratique de la ville qui lui permet, par la même occasion, de se réappropriier la maîtrise et le contrôle des utilisations de l'espace. En attestent, les nombreuses démolitions d'habitations, des expropriations pour cause d'utilité publique et les transferts des populations pour lesquels l'Etat demande aux organisations de la société civile de jouer le rôle de médiateur social. Dans ce contexte, il n'est pas rare de voir surgir des litiges fonciers et des pratiques de spéculations foncières et clientélistes mettant aux prises une large variété d'acteurs.

La question est maintenant de savoir comment s'insèrent les Agenda 21 Locaux dans ce contexte et dans ce système complexe de dispositifs.

Deux hypothèses peuvent être avancées (voir schéma) :

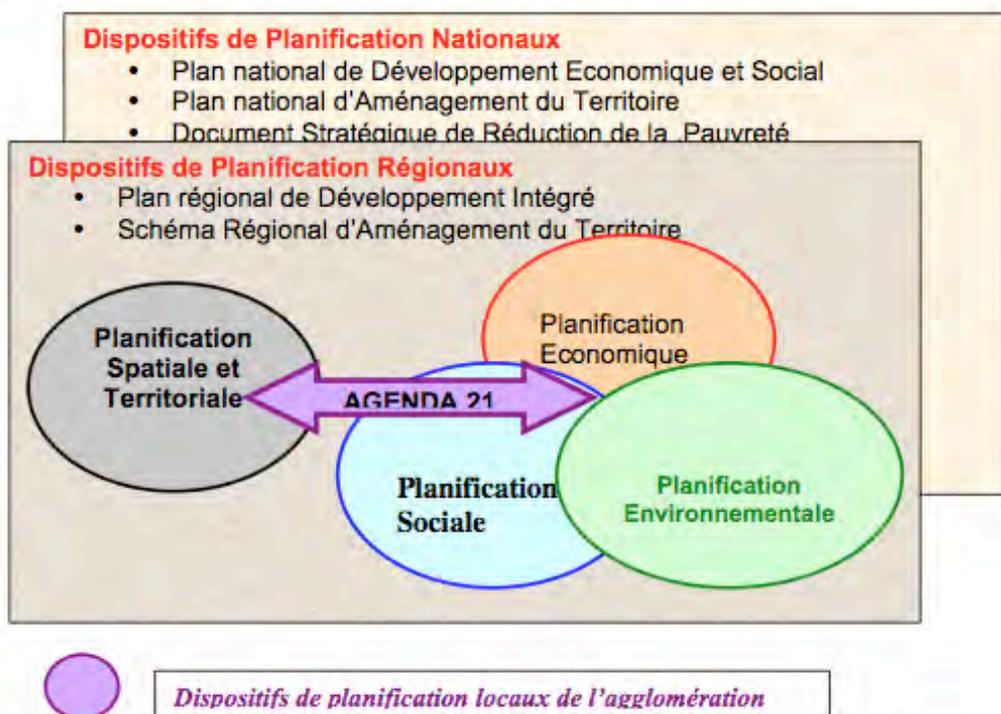
- Comme affiché par ses promoteurs l'Agenda 21 Local est un outil de mise en cohérence des différents dispositifs de planification territoriale et sectorielle qui interviennent sur le territoire de la ville.
- Comme semble le confirmer sa pratique, l'Agenda 21 local fonctionne comme un dispositif de plus qui se juxtapose aux dispositifs existants, en particulier dans le secteur de l'environnement urbain.

Nous nous efforcerons d'apporter des éléments de réponse à cette question à partir du cas de l'Agenda 21 Local de la Ville de Guediawaye. Mais avant de nous concentrer sur son analyse stricto sensu, nous devons le situer par rapport aux autres dispositifs de planification 'stratégique' locale que sont les audits urbains, le Projet de Ville et les Plans de développement Locaux (PDL), trois autres dispositifs de planification territoriale avec lesquels les Agenda 21 Locaux doivent coexister.

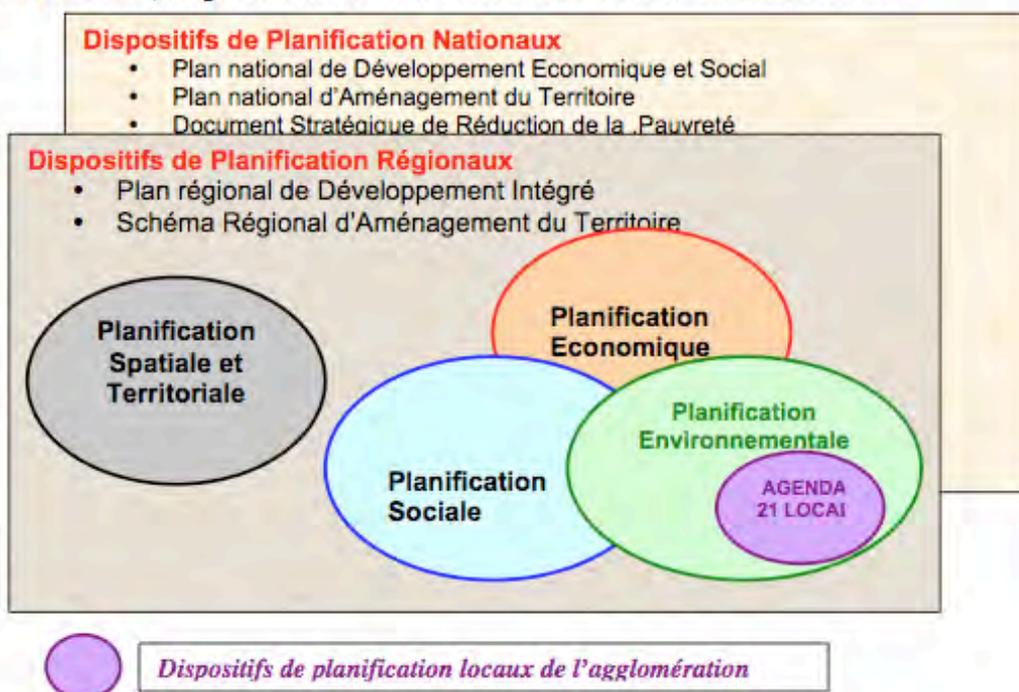
Figure n° 40 : Les Agenda 21 Locaux dans les dispositifs de planification

LES AGENDA 21 LOCAUX DANS LES DISPOSITIFS DE PLANIFICATION

Hypothèse 1 : ils articulent et mettent en cohérence les différents dispositifs de planification territoriaux et sectoriels sur un territoire donné, la ville.



Hypothèse 2 : Ils fonctionnent comme un dispositif de plus qui se juxtaposent aux dispositifs existants, en particulier dans le secteur de l'environnement urbain.

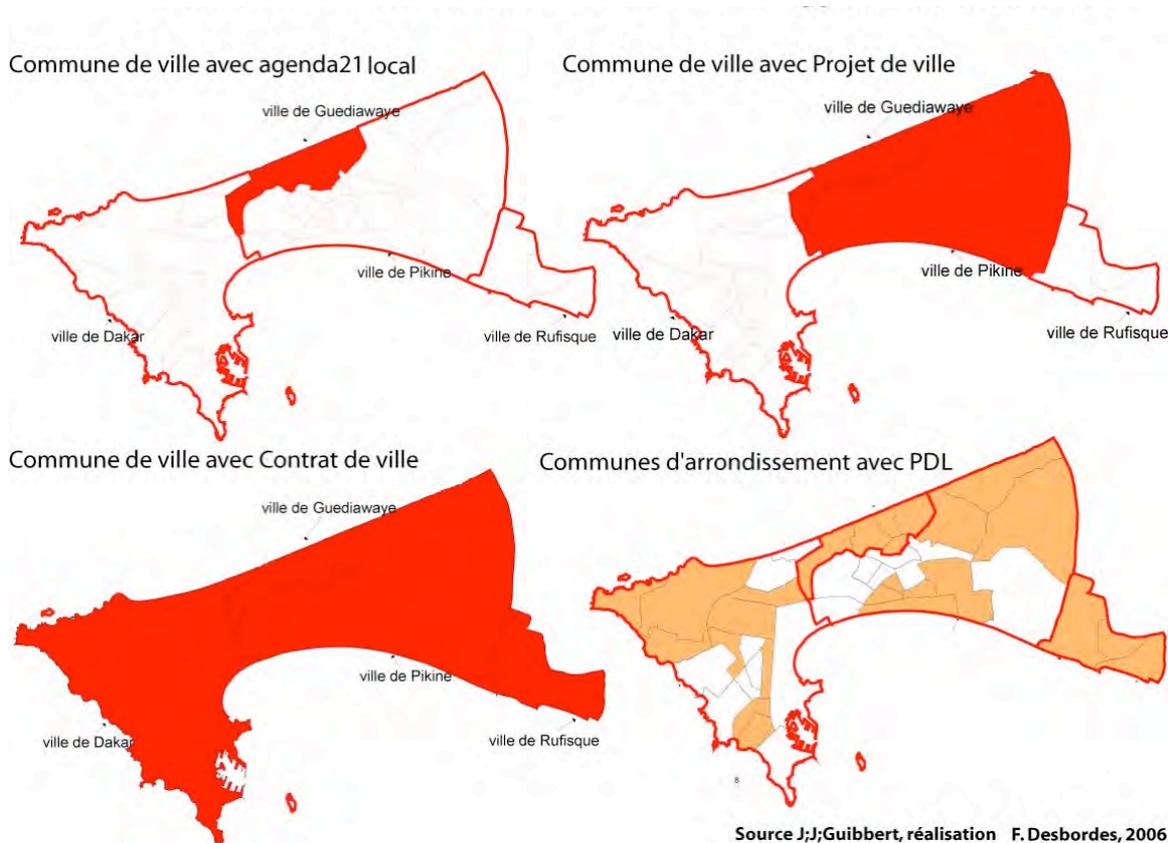


5.2.1.3. TROIS DISPOSITIFS DE PLANIFICATION TERRITORIALE AVEC LESQUELS LES AGENDA 21 LOCAUX DOIVENT COEXISTER : AUDIT URBAIN, PROJET DE VILLE ET PLANS DE DEVELOPPEMENT LOCAL

Une des raisons pour lesquelles la ville de Guédiawaye a été choisie pour faire partir des quatre villes de la phase d'extension des Agenda 21 Locaux au Sénégal, est à n'en pas douter le dynamisme de sa société civile et les nombreuses expérimentations en matière de planification urbaine dont elle a été le siège. Parmi elles, trois sont à mettre en exergue. Nous ne pourrions comprendre la dynamique de l'Agenda 21 Local si nous ne la positionnons pas en rapport à ces initiatives :

- L'Audit urbain et le Contrat de ville qui en a résulté, impulsé par l'ADM (Agence de Développement Municipal) et appuyés par le PAC, le Programme d'Appui aux Communes, financé par la Banque Mondiale et quelques autres bailleurs, comme l'AFD.
- Le Projet de Ville de Guediawaye ; exercice de planification stratégique lancé sous la législature de l'ancienne municipalité socialiste, avec l'appui de la coopération décentralisée et l'assistance technique de deux ONG : l'AFVP et ENDA Ecopop.
- Les Plans de Développement Locaux, qui interviennent au niveau des Communes d'Arrondissement et qui font l'objet d'un appui de l'ONG ENDA 3D, avec l'appui financier de l'USAID.

Figure n° 41 : Les dispositifs de planification territoriale de l'agglomération dakaroise



5.2.1.3.1. L'Audit Urbain de la ville de Guediawaye et le Contrat de Ville

En 1999, l'ADM confie au bureau d'étude POLYCONSULT, sur financement de l'AFD, l'exécution de l'Audit urbain, organisationnel et financier de la ville de Guédiawaye²⁷³

Nous reprendrons ici pour l'essentiel, la lettre du manuel de procédures²⁷⁴ de l'Agence de Développement Municipal, définit ainsi la démarche de l'ADM dans sa mise en œuvre du PAC (le Programme d'Appui aux Communes)

Le PAC « appuie la politique de décentralisation du Sénégal et vise à transférer progressivement les fonctions et la responsabilité de la mise en place et de l'entretien des services urbains et des infrastructures aux communes. »

²⁷³ POLYCONSULT Ingénierie, Rapport provisoire Audit urbain, organisationnel et financier de la ville de Guediawaye, PAC, ADM, avril 1999, 123 p.

²⁷⁴ Agence de développement municipal, Manuel de procédures

Les principales composantes de ce programme sont ainsi définies²⁷⁵ :

- « Le développement institutionnel des autorités centrales et locales grâce à :
- Un développement institutionnel basé sur « l'exécution d'un Programme d'ajustement municipal (PAM) s'appuyant sur un contrat de ville et une convention entre l'ADM et les communes, »
- « Des mesures d'appui visant à instaurer un climat favorable au déroulement de ces programmes d'ajustement municipal (formation, étude sur la réforme de la fiscalité, etc.)
- « Des investissements physiques, englobant le financement de la construction, de la réhabilitation et de l'entretien des équipements, des installations et des services publics sous la responsabilité des autorités locales. »
- « L'organe de mise en œuvre du PAC est l'Agence de développement municipal (ADM)...Pour la réalisation de ces objectifs, des contrats de ville lient l'Agence aux différentes communes ».

²⁷⁵ ADM, Manuel de procédures p 6

5.2.1.3.1.1. Les contrats de villes : l'ajustement au niveau municipal²⁷⁶

« Les contrats de ville établis sur la base d'audits organisationnels, financier et urbain réalisés auprès des communes comportent quatre volets :

- Un programme d'ajustement municipal ou la commune s'engage sur un niveau d'épargne à atteindre ;
- Un programme d'investissements prioritaires dont l'ADM garantit le financement... ;
- Un programme d'entretien prioritaire que la commune s'engage à financer.... ;
- Des mesures d'accompagnement aux contrats de ville à travers lesquelles l'ADM s'engage sur une assistance financière pour des actions d'amélioration de la gestion et la mobilisation des ressources. »

5.2.1.3.1.2. Procédure générale des contrats de ville²⁷⁷

« La mise en place d'un contrat de ville comprend les étapes suivantes :

« demande de la commune ;
envoi du dossier de candidature à la commune ;
retour du dossier rempli par la commune ; mise en œuvre des audits urbains, financiers et organisationnels (les audits sont réalisés : selon le cahier de charge préparé par l'ADM ; par les consultants sélectionnés par l'ADM) ;
examen des audits par la commune, l'ADM et l'IDA et formulation du contrat de ville sur la base des audits ;
signature du contrat de ville ;
exécution et suivi du contrat de ville ;
modalités de l'assistance administrative et technique de l'ADM. »

²⁷⁶ ADM, Manuel de procédure p7

²⁷⁷ ADM, Manuel de procédures, article 2, Titre 1, p10

5.2.1.3.1.3. Les catégories d'investissement admissibles²⁷⁸

Il s'agit essentiellement d'infrastructures, d'équipements (de santé, d'éducation, équipements socio-collectifs, équipements administratifs et techniques communaux, équipements marchands, patrimoine communal) et de « Projets environnementaux: *grands ouvrages de drainage, protection des berges, aménagement des postes de transfert des ordures ménagères, branchements sociaux d'eaux usées* ».

Dans le cas du Contrat de Ville de Guediawaye, POLYCONSULT a procédé de la manière suivante :

Un premier scénario est établi sur une base normative par les experts du bureau d'étude : un inventaire des infrastructures et Équipements existants est d'abord réalisé par le bureau d'étude sur une base normative (normes internationales ou étatiques selon les cas) les besoins à satisfaire²⁷⁹. Cette manière de faire relève d'une approche de type 'État Providence'. Les services sociaux y sont pris en considération de manière satisfaisante. Il est envisagé de les satisfaire par la construction d'équipements.

Mais elle ne permet pas de satisfaire les priorités des autorités municipales qui privilégient les équipements marchands pour avoir une meilleure santé financière de la ville, ni de doter toutes les communes d'arrondissement d'un siège.

Un deuxième scénario, plus 'politique' est monté à partir des besoins exprimés par les autorités municipales.

Celles-ci définissent leurs priorités comme en suivant :

- asseoir la santé financière de la ville (c'est ce qui explique la sur priorité qu'elles donnent à la construction des équipements marchands, générateurs de recettes pour le budget communal)
- désenclaver la ville (pour faciliter la mobilité des habitants dont une partie significative travaille à dakar, ainsi que la circulation des marchandises)
- loger les institutions et les services dans des locaux fonctionnels (on n'est jamais mieux servi que par soi même)
- et enfin en 4ème et 5ème position : prendre en charge les équipements éducatifs sportifs et culturels.

Ces orientations sont reprises dans le scénario 2 qui privilégie les équipements marchands.

²⁷⁸ ADM, Manuel de procédures, article 15, p14

²⁷⁹ 100 km d'éclairage public, 77000 mètres linéaires de canalisation d'adduction d'eau potable, construction de 23000 puisards (12 pers en moyenne par concession), construction de 520 nouvelles classes (60 élèves par classe), 25 nouveaux postes de santé, 5 centres de santé et 2 hôpitaux (application des normes OMS), 1 foyer de jeunes, 1 maison des femmes, siège par commune d'arrondissement, extension des marchés et construction d'une gare routière, etc.

Paradoxalement ce sont les élus qui établissent des priorités basées sur une référence entrepreneuriale et néo-libérale pour l'affectation des finances communales, alors que ce sont les consultants de l'ADM, (dont on aurait pu penser qu'ils seraient plus sensibles au credo néo-libéral), qui semblent avoir un modèle de référence plus proche de celui de l'État providence en vigueur dans la période antérieure.

En conclusion, nous pouvons dire que :

- Les financements mobilisés dans le cadre du Contrat de Ville sont essentiels pour le financement du budget d'investissement de la ville
- La logique de cette intervention est essentiellement technique et financière (elle débouchera in fine sur l'adoption des PAM, les plans d'ajustement municipaux),
- Ce type d'intervention sectoriel porte essentiellement sur les équipements et infrastructures,
- les modalités d'expertise conventionnelles (appel à un bureau d'étude privé au nom d'un impératif d'efficacité et de compétence).

La référence à la participation, symbolique (les contraintes imposées par l'expertise privée ayant beaucoup de mal à s'accorder avec le temps long de la participation sociale).

Figure n° 42 a et b : Répartition de l'enveloppe globale susceptible de financer le PIP

Chiffrage du scénario 1 (Répartition de l'enveloppe globale susceptible de financer le PIP (2470 millions de FCFA) au pro rata des besoins identifiés de manière normative (proposition des consultants)

SECTEURS	MONTANT
1) Voirie	936 606 900 FCFA
2) Équipements marchands :	494 000 000
3) Équipements sportifs et socio collectifs :	321 100 000
4) Équipements scolaires :	247 000 000
5) Éclairage public	247 000 000
6) Équipements administratifs et techniques	172 900 000

Chiffrage scénario 2 (Répartition de l'enveloppe globale disponible susceptible de financer le PIP en appliquant un correctif prenant en compte les priorités des élus)

SECTEURS	MONTANTS
1) Équipements marchands :	1 160 000 000 FCFA
2) Voirie :	514 414 900
3) Équipements sportifs et socio collectifs :	316 527 420
4) Équipements scolaires :	314 776 743
5) Équipements administratifs et techniques :	294 000 000
6) Éclairage public	227 244 416

5.2.1.3.2. Le Projet de Ville de Guédiawaye : Un cadre de gestion du développement local participatif au niveau de la ville.

L'idée du Projet de Ville de Guediawaye naît dès 1994 sous l'ancienne municipalité socialiste dirigée par Mr Babacar DIOUF. Suite à une visite en France à Grande Synthe, municipalité du nord de la France qui développe depuis quelques années une expérience de planification participative, celui ci souhaite réaliser un projet similaire dans sa ville de Guediawaye.

La mairie fait alors appel à l'assistance technique de l'AFVP puis du Programme de développement social urbain impulsé au Sénégal par une équipe urbaine de l'ONG ENDA : ENDA ecopop.

Personne ne peut mieux définir l'objectif des projet de ville, que leur véritable inspirateur, Mohamed SOUMARE, qui coordonnait à cette date l'équipe ENDA ecopop. Voilà la définition qu'il en donne en se référant au premier du genre, le projet de ville de Pikine.²⁸⁰

« L'objectif principal du projet de ville était d'aider la ville de Pikine à élaborer une stratégie de planification et de gestion municipale qui reflète les besoins de la population. Plus précisément, le projet visait à établir une série de plans stratégiques au niveau local pour créer un cadre de gestion du développement local participatif et arriver à une meilleure coordination des activités entre les différents quartiers de Pikine et entre les initiatives des organisations de la société civile (ONG, organisations communautaires de base...) et les actions des autorités locales. L'objectif de ce processus participatif s'inscrivait dans la ligne des plans d'action locaux (Agenda 21) et avait pour but de favoriser un processus de transformation locale urbaine et d'amélioration de l'environnement

²⁸⁰ Mohamed SOUMARE , Le 'Projet de Ville' de Pikine. Un processus de planification stratégique participative au Sénégal, in J-L COLL, J-J GUIBBERT, L'Aménagement au défi de la décentralisation en Afrique de l'Ouest, PUM, 2005.

et des conditions de vies à Pikine. Ce processus devait favoriser également la bonne gouvernance et le dialogue entre les citoyens et les élus locaux »

10 ans avant le lancement de l'Agenda 21 local de Guediawaye, les fondamentaux de ce genre d'exercice étaient déjà posés.

Mohamed Soumare avait participé deux ans auparavant au Sommet de la terre de Rio , qui accouchera de l'Agenda 21 global et à la conférence des villes de Curitiba qui organisée quelques jours avant s'efforçait de plaider le rôle des villes dans la construction du développement durable. Quelques années après, lors de la conférence d'Istanbul, les projets de villes promus par ENDA au Sénégal seront présentés comme un modèle d'application des Agenda 21 au niveau local en Afrique de l'Ouest²⁸¹.

Trois catégories d'acteurs sont ciblées, réparties en trois collèges :le collège municipal, le collectif des associations (regroupant les associations communautaires de base et leurs fédérations), le collège des ONG et des bailleurs de fonds (regroupant l'ensemble des opérateurs de projets et les partenaires d'appui au développement).

Un Comité de pilotage intégré par le maire (Président), le Programme micro-réalisations du FED, l'Association Française des volontaires du Progrès et le Programme de développement social urbain, coordonné par ENDA Ecopop, est mis sur pied..

Un processus de planification stratégique participative est enclenché :

Des pré-fora sont organisés avec une participation forte des organisations communautaires de la zone et tout particulièrement de la coordination des jeunes de Guediawaye (CODEG) de l'organisme de coordination des activités de vacances (OCAV) et de l'Union départementale des groupements de promotion féminine (UDGPF). Ceux ci permirent à deux acteurs clés des dynamiques territoriales (les jeunes et les femmes) de participer dès le démarrage de la phase de diagnostic et de contribuer à la conception du projet de ville.

Le Forum des partenaires se déroule en trois temps :

Le forum lui même organisé en parallèle à l'exposition sur la ville et qui a développé ses réflexions autour de quatre ateliers thématiques qui sont l'organisation de la cité, l'amélioration du tissu économique et social, le développement socioculturel, éducatif et sportif et enfin l'amélioration de cadre de vie dans les quartiers.

²⁸¹ Voir les actes du Caucus des organisations africaines à Istanbul.

Ces ateliers peprenent ainsi les piliers du développement durable : économique, social, environnemental et politico organisatif.

Le séminaire municipal réunit ensuite l'ensemble des services municipaux et les élus locaux avec les partenaires au développement autour de deux questions structurantes : la bonne marche du service public communal dans sa dimension administrative, technique et financière et les questions de proximité et de participation, en vue de permettre une meilleure implication des citoyens dans le choix des priorités et la résolution des problèmes.

Des séances de restitution seront organisées au niveau des 6 Communes d'Arrondissement afin de diffuser largement les résultats du projet de ville auprès des communautés, d'enrichir les résultats du Forum, d'impliquer les acteurs concernés, et d'engager un processus d'appropriation par les acteurs locaux.

La gouvernance du dispositif comporte trois clés :

- *Le Comité partenarial de développement* : structure d'interphase entre la municipalité, les populations organisées, les mairies d'arrondissement, les services techniques déconcentrés et les partenaires de la coopération technique décentralisée. Il constitue la clé politique de l'ensemble. La mairie de ville y joue un rôle déterminant.
- *La cellule technique*. Pour pallier au déficit de ressources humaines et d'expertise municipale un dispositif d'appui conseil est mis sur pied dans lequel l'ONG ENDA jouera un rôle essentiel. Il constitue la clé ressources humaines du dispositif.
- *Le Fonds d'appui aux initiatives locales*. Une enveloppe financière se met en place destinée au cofinancement d'actions communautaires à dimension sociale et économique. Il constitue la clé financière du dispositif.

L'ensemble du processus débouchera sur l'identification d'un ambitieux programme de mesures concernant l'ensemble des secteurs du développement local et qui avait vocation à se transformer en un véritable Plan de Développement Communal (voir tableau ci après)

5.2.1.3.2.1. Les bouleversements engendrés par l'alternance politique

La ville de Guediawaye semblait détenir avec le Projet de ville un cadre d'orientation assez complet pour définir les priorités et les actions d'un développement urbain durable. Mais celui-ci est tombé dans l'oubli suite au changement d'équipe municipale.

« Depuis l'alternance politique survenue au Sénégal en 2000 avec l'éviction du parti socialiste, les nombreux bouleversements politico institutionnels, économiques voire socioculturels ont été à l'origine de certains obstacles dans la conduite du projet de ville ainsi que dans le processus de mobilisation des acteurs locaux...

L'éviction de l'équipe municipale maître d'œuvre du projet de ville, l'émiettement des forces politiques et la défaillance des nouvelles autorités politiques à l'endroit de l'exercice antérieur ont constitué des obstacles remarquables qui ont conduit à la démobilisation des actions prioritaires du projet de ville...

L'atmosphère de dialogue qui prévalait au sein de l'équipe municipale dans les années 1990 a fait place à l'absence d'une politique de communication adaptée qui a développé chez les populations un sentiment d'exclusion du processus décisionnel du projet de ville, d'où des insuffisances notoires aujourd'hui dans les dynamiques participatives »²⁸²

On peut se demander si la municipalité n'a pas considéré que le lancement d'un Agenda 21 Local sur Guédiawaye n'était pas une façon de reprendre la main en matière de dialogue avec les populations et organisations locales dans le cadre d'un nouveau dispositif qui serait moins marqué de l'empreinte de la municipalité antérieure.

5.2.1.3.2.2. Un retour du Projet de Ville par le biais des associations²⁸³

« Les associations locales ont été informées par la mairie du projet d'agenda 21 Local de Guediawaye et invité à s'y associer. Nous avons reçu une information sur l'Agenda 2& de Rio, et il nous a été précisé que l'Agenda 21 parlait de développement mais portait surtout sur les problèmes d'environnement.

Au début, les gens disaient « Il y a eu le Projet de ville, mais il n'a même pas été évalué. Il n'a même pas été mis en œuvre, et on nous parle d'un autre Agenda. Qu'est-ce que cela amène de nouveau ? »

Peu à peu, les gens ont observé l'identité de la démarche, et se sont efforcés de se positionner. Ce qui nous a encouragé, c'est que l'Agenda 21 demandait des choses concrètes. Ou sont les problèmes majeurs ? On en a identifié deux, autour desquels se sont constitués des groupes de travail.

²⁸² A FALL, Urbanisation et décentralisation à Guediawaye : une nouvelle commune de la périphérie dakaroise, Thèse de Doctorat de 3ème cycle, UCAD, 2004, cité dans Profil environnemental de la ville de Guediawaye, mars 2005

²⁸³ Itinéraire du coordonnateur du Groupe de travail 'Littoral' de l'Agenda 21 Local.

Les gens n'étaient pas découragés par l'abandon du projet de ville, car dans le projet de ville il y eut aussi du positif. Les espaces détente. La formation des jeunes aux techniques horticoles. Le projet de rénovation du stade Amadou BARRY.

Ce sont les mêmes associations qui ont participé au Projet de ville et à l'Agenda 21 : ASC, Organisations fédératives, Groupes de Promotion Féminine (GPF), etc. »

5.2.1.3.2.3. *Le Projet de ville : un cadre de référence encore actuel*

On peut cependant considérer, au vu du tableau ci-dessus, que un nombre significatif des actions répertoriées dans le Projet de Ville a été mise en œuvre en actionnant la diversité des projets d'appui et des guichets de financement disponibles. « Ces réalisations montrent la pertinence du projet de ville, qui aurait pu être un véritable carnet de bord du plan d'aménagement de la ville de Guediawaye »²⁸⁴

Le Projet de Ville de Guediawaye avait identifié 52 actions organisées en 8 orientations stratégiques.. Oumar NIASSE, coordinateur du projet de Ville pouvait déclarer en 2007 « *Aujourd'hui, 10 ans après , les actions du grand Projet de Ville (1998-2001) sont en train de se mettre en place. Elles sont mises en place notamment par l'Etat* »²⁸⁵

5.2.1.3.3. Les Plans Locaux de Développement (PLD) : un dispositif de gouvernance participative au niveau des Communes d'Arrondissement²⁸⁶

Dans le puzzle des dispositifs de planification de l'agglomération dakaroise, les PLD ont une position particulière. En effet :

Ils n'interviennent pas au niveau de la ville, comme les deux dispositifs précédents, mais au niveau des Communes d'Arrondissement, soit un découpage infra urbain qui constitue une des particularités des quatre communes de villes de l'agglomération dakaroise, lesquelles sont divisées en 43 communes d'arrondissement.

²⁸⁴ Claire VINCHENT op cité

²⁸⁵ Itinéraire de Mr Oumar NIASSE, Chef des projets urbains de la municipalité, ex coordinateur du Projet de Ville, in Claire VINCHENT op cité, 2006-2007, Annexes.

²⁸⁶ Mohamadou ABDOUL, Tarik DAHOU, Décentralisation et construction d'un espace public local en milieu urbain : Les Comités de développement local au Sénégal, in Jean-Louis COLL et Jean-Jacques GUIBBERT, L'Aménagement au défi de la décentralisation en Afrique de l'Ouest, PUM, 2005,

Ils sont portés par des institutions 'hybrides', les CDL qui ont été créés à l'initiative de la société civile locale, ou celle-ci est habituellement majoritaire, tout en intégrant des élus issus des communes d'arrondissement.

5.2.1.3.3.1. Naissance d'un dispositif

Les CDL se sont développés dans l'agglomération dakaroise, à l'initiative de l'ONG ENDA TM qui souhaitait décentraliser et mieux articuler son action en milieu urbain, dans le tissu associatif local. Ils se sont développés initialement dans des zones où existaient des activités de développement local et des partenariats associatifs. Les CDL ont donc été conçus à l'origine comme des espaces de planification intégrée du développement local. Ce n'est que par la suite, avec les importants transferts de compétences en direction des Communes d'Arrondissement prévues dans les lois de décentralisation de 1996 et avec l'appui d'un financement de l'USAID qu'ils sont devenus « la charpente d'un programme de promotion de la décentralisation dans les communes d'arrondissement » de l'agglomération dakaroise.

A partir de la moitié des années 80 Enda Graf s'efforcera d'accompagner les initiatives populaires qui se multiplient dans les quartiers en matière d'épargne et de crédit, d'éducation alternative, de création d'activités informelles, etc, pour répondre aux difficultés croissantes connues par les habitants face à la crise, à l'impact social des politiques d'ajustement et à la dévaluation du FCFA.

Dans certains quartiers ces initiatives, et les groupes qui les portent, essaient de se coordonner et de se doter de documents et de plans d'action communs.

La loi sur la décentralisation de 1996 accélérera le mouvement. La loi donne aux entités décentralisées (mairies de villes et d'arrondissement), un certain nombre de responsabilités qui dépendaient auparavant de l'État central. (en matière d'éducation, de santé, d'équipements et d'infrastructures) et institutionnalise la création au niveau des communes d'arrondissement les CLD et les PLD. Malheureusement, ce transfert de compétence ne s'accompagne pas d'un transfert correspondant de moyens financiers et humains.

À cette même période Enda Graf décide tout à la fois de décentraliser sa structure, ses modalités, et ses moyens d'intervention, et d'agir de manière plus affirmée en appui aux processus de planification et d'action au niveau des communes d'arrondissement. C'est de cette période que date le démarrage des diverses "Maisons communautaires" de Guediawaye, Rufisque, Guinaw Rail etc. ; ainsi que le 'Programme d'appui aux CDL'²⁸⁷. Cet appui vise au renforcement des capacités techniques des membres des CDL : formation sur les techniques d'études et de montage de projet, de suivi évaluation

²⁸⁷ NDIAYE Mamadou, KANE Racine, La décentralisation par le bas et l'émergence des comités de développement dans les banlieues populaires de Dakar, ENDA Sahel, mars 1999, 17 p.

et de management des organisations. Parallèlement les CDL mènent divers programmes de développement socio économique²⁸⁸.

C'est ainsi que sur la quarantaine (43) de communes d'arrondissement que comprend l'agglomération dakaroise, Enda Graf accompagnera la mise en place de développement local et de production de plan de développement local dans la moitié d'entre elles environ (24 au total).

5.2.1.3.3.2. CLD (Comités de Développement Locaux) et PLD (Plans Locaux de Développement)

Créés à l'initiative de la société civile locale, ils réunissent, sur un pied d'égalité, acteurs associatifs (ASC, GIE, associations de producteurs, groupements féminins, etc.) et acteurs publics (représentants des municipalités). Leur finalité est de servir de cadre de concertation et d'impulser toute initiative locale en faveur du développement des quartiers et des communes.

Leur constitution s'est effectué, à leur début, dans les territoires vécus par les populations : les quartiers. Aujourd'hui, ils interviennent, dans la plupart des cas, au niveau de la commune d'arrondissement. Mais certains CDL concernent parfois un niveau inférieur (regroupement de quartiers n'englobant pas l'ensemble d'une commune d'arrondissement) ou supérieur (plusieurs quartiers situées dans des communes d'arrondissement différentes).

Ils reçoivent un accompagnement technique et en formation de la part d'ENDA (modules de formation décentralisation et législation foncière, management des organisations, recherche et socio alphabétisation, informatique).et reçoivent, pendant la phase de démarrage, un modeste financement de fonctionnement.

Ces CDL, qui n'ont pas pour le moment de statut juridique officiel, sont en voie de régularisation.²⁸⁹

L'objectif premier de ces CDL est la production d'un PLD (Plan Local de Développement), et la recherche de moyens financiers et humains pour sa mise en œuvre. Les CDL sont le réceptacle de

²⁸⁸ Divers programmes de développement sont menés conjointement entre les CLD et Enda Graf : appui au secteur artisanal (150 menuisiers concernés), à l'agriculture urbaine (400 maraîchers), aux récupérateurs (300), aux employées de maison (700 femmes concernées), à l'alphabétisation (150 groupements féminins concernés), etc.

²⁸⁹Selon Racine KANE, responsable du Programme d'assistance technique d'Enda Graf aux CDL,un décret datant de 97 pourrait servir de cadre juridique aux CDL. Le programme d'appui a recommandé aux CDL de déposer un dossier de reconnaissance juridique. Certains, comme le CDL de Guinaw Rail existent déjà comme associations, les autres sont dans l'attente de leur régulation.

diverses initiatives de développement. C'est ainsi que dans le cadre du "Programme d'assistance technique d'Enda Graf aux CDL", ceux-ci ont été dotés d'un fond de micro crédit destiné à financer, sous forme de crédit tournant, les microprojets des 'apprenantes' des centres de socio alphabétisation.

La production des PLD (Plans Locaux de Développement), qui sont "des outils de planification et d'organisation des initiatives de développement entreprises par les populations occupant un espace donné", et dont la production au niveau des communes d'arrondissement est prévue dans les dernières lois de décentralisation a été une opportunité pour crédibiliser et asseoir la légitimité des CDL.

En effet si la loi de décentralisation de 1996 prévoyait de responsabiliser les collectivités locales et de transférer à leur niveau un certain nombre de compétences, et ce tout particulièrement en matière de planification, force était de constater que les communes d'arrondissement ne disposaient pas des ressources humaines ni des financements pour assumer ces nouvelles responsabilités. Les CDL ont donc investi cet espace, et l'élaboration des Plans Locaux de Développement, avec l'appui d'organisation d'accompagnement telles qu'Enda, est devenu une de leurs priorités.

5.2.1.3.3.3. Quelles leçons tirer de ce processus ?

- La logique des CDL est sociopolitique (elle part de la société, des initiatives des populations et des organisations dont elles se sont dotées), leur échelle est celle des territoires vécus (elle est partie du quartier, territoire du vécu des populations pour remonter progressivement vers la commune d'arrondissement ou s'exprime le mieux, actuellement, la dimension politique locale),
- Leur modalités de travail sont celle de la participation de l'ensemble des acteurs (avec un poids spécifique des acteurs de la société civile locale),
- Leurs moyens proviennent de la mobilisation des ressources locales : humaines (appel au militantisme social) et financières (mobilisation de l'épargne locale). Celles ci servent de levier pour accéder directement aux financements extérieurs (aide étrangère, coopération décentralisée, financements de solidarité internationale),
- Le type d'expertise utilisé est mixte (expertise populaire combinée avec un accompagnement professionnel/militant de type ONG),
- Leur domaine d'intervention est le développement économique et social, l'amélioration du cadre de vie et, dans une moindre mesure, les petits équipements.

Ces processus sont porteurs de dynamiques positives :

- Un processus mobilisateur propice à une implication et appropriation de la planification territoriale locale par les acteurs locaux.
- Une approche globalisante des problèmes., une priorité donnée aux investissements sociaux et économiques et à l'amélioration des conditions de vie..

- Un processus égalitaire, l'ensemble des acteurs locaux institutionnels et de la société civile intervenant sur un pied d'égalité au vu de leur capacité d'initiative et de participation.

Ils présentent cependant certaines faiblesses et sont aussi porteurs de contradictions.

Certaines faiblesses sont d'ordre technique :

- Un certain flou existe concernant leur cadre juridique, qui hésite entre l'utilisation d'un cadre de droit public proposé par les lois de décentralisation, et un cadre de droit privé propre au monde associatif.
- Leurs propositions pâtissent d'une certaine approximation technique, dans les diagnostics et propositions de planification.

Mais les dérives majeures sont d'ordre politique :

- Les risques de confiscation de l'expression démocratique des acteurs de base par les acteurs intermédiaires de la société civile (notabilités associatives, ONG), sont toujours présents.
- Les dérives de la démocratie interne des organisations populaires et les tendances au populisme, ("le peuple a toujours raison") et au maximalisme (proposition de listing d'interventions et d'équipements et chiffrage hors de proportion avec les capacités financières des communes ou de l'aide au développement), ne sont pas toujours évités.
- les risques d'affaiblissement des gouvernements locaux et de la démocratie représentative (élus, municipalités) du fait de la concurrence sur le marché de l'aide, avec les ONG et les divers représentants de la démocratie participative, sont permanents.

Il semble cependant évident que les Agenda 21 Locaux ne peuvent ignorer les capacités de mobilisation, de proposition et de drainage de fonds qu'a démontré dans son ensemble le dispositif des CDL.

5.2.1.3.3.4. Le cas des CDL et des PLD de Guédiawaye

Nous n'avons pu, dans le cadre de ce travail, réaliser une étude approfondie des PLD de Guédiawaye. Nous nous limiterons à présenter une brève illustration tirée du PLD de la Commune d'Arrondissement de Golf Sud²⁹⁰ une des 5 communes d'arrondissement de la ville de Guédiawaye.

Le PDL de Golf-Sud, élaboré suite à une large consultation des élus et des acteurs locaux, s'appuie sur un diagnostic territorial préalable et définit les principales orientations du développement de cette commune d'arrondissement de 71 880 habitants.

²⁹⁰ Synthèse du Plan d'Actions Prioritaires de Golf Sud, ENDA Ecopop, in Camille Bénevent, "Le Processus Agenda 21 Local de Guédiawaye au Sénégal : Une clé pour la gestion participative de l'aménagement du territoire et du développement local"

Les cinq axes stratégiques du PDL de la Commune d'Arrondissement de Golf-Sud :

- 1) Renforcement des capacités des élus et des leaders ;
- 2) Promouvoir l'entrepreneuriat local et faciliter l'accès au crédit ;
- 3) Appuyer les dynamiques communautaires de santé et renforcer structures sanitaires ;
- 4) Améliorer le cadre de vie et l'environnement ;
- 5) Améliorer la gouvernance locale et la participation citoyenne.

Ce Plan d'Action Prioritaire débouchera sur l'identification d'une trentaine d projets évalués à un coût total de 1 769 719 FCFA, soit près de 270 000 Euros. Les acteurs locaux chercheront par la suite les fonds nécessaires à la mise en œuvre de ces projets auprès des bailleurs qui appuient le développement urbain et la lutte contre la pauvreté.

Figure n° 43 : Tableau récapitulatif des dispositifs de planification

AGENDA 21 LOCAL	PROJET DE VILLE	CONTRAT DE VILLE	PLAN DE DÉVELOPPEMENT LOCAL
(1) Logique de projet impulsé techniquement de l'extérieur et approprié socialement au niveau local	(1) Logique partenariale entre Municipalité locale, Coopération décentralisée et ONG d'appui	(1) Logique technique et financière (elle débouchera in fine sur l'adoption des PAM, les plans d'ajustement municipaux).	(1) Logique sociopolitique (elle part de la société, des initiatives des populations et de leurs organisations).
(2) Échelle de la ville, avec une déclinaison au niveau des Communes d'arrondissement.	(2) Echelle de la Ville avec déclinaison au niveau des Communes d'arrondissement.	(2) Echelle de la Ville	(2) Echelle des territoires vécus (quartier, puis progressivement commune d'arrondissement ou s'exprime le mieux, actuellement, la dimension politique locale).
(3) Modalités participatives. Nombreux espaces de débats (Comités 21, Groupes de travail, Forums, Consultation de ville) ou négocient techniciens et représentants de la société civile	(3) Modalités participatives. Nombreux espaces de dialogue public (Forum des partenaires, Comité partenarial de développement, séances de restitutions) auxquels participent techniciens, élus et société civile.	(3) La référence à la participation, symbolique. Les contraintes imposées par l'expertise privée ayant beaucoup de mal à s'accorder avec le temps long de la participation sociale	(3) Participation de l'ensemble des acteurs (élus, leaders associatifs) avec un poids spécifique des acteurs de la société civile locale).
(4) Moyens de fonctionnement et de projets démonstratifs (2): Programme (petits budgets) ONU Habitat Financements d'envergure, à rechercher par les acteurs locaux	(4) Création d'un Fond d'Appui aux initiatives locales destiné au cofinancement des initiatives communautaires et des projets (50)	(4) Les financements mobilisés dans le cadre du Contrat de Ville (BM & AFD) sont essentiels pour le financement du budget d'investissement de la ville	(4) Mobilisation de l'épargne locale). Celles-ci doivent servir de levier pour accéder directement aux financements extérieurs (APD, coopération décentralisée, solidarité internationale).
(5) Modalités d'expertise hybride, combinant, bureau sur place, expertise professionnelle rémunérée et expertise sociale bénévole	(5) Cellule d'appui. Expertise fournie par l'ONG d'appui combinée aux ressources humaines locales	(5) Les modalités d'expertise conventionnelles (appel à un bureau d'étude privé au nom d'un impératif d'efficacité et de compétence).	(5) Le type d'expertise utilisé est mixte (expertise populaire combinée avec un accompagnement professionnel/militant de type ONG).
(6) Opérateur, pilotage, suivi : IAGU (ONG Internationale) Financement ONU Habitat	(6) Opérateur, pilotage, suivi : ENDA ecopop (équipe ONGI) Financement PDSU, Coop. Décentralisée	(6) Opérateur, suivi : ADM (Agence) Financement : Banque Mondiale	(6) Opérateur, animation suivi : ENDA 3D (ONG) Financement : USAID
(7) Domaine d'intervention : essentiellement environnemental (gestion du littoral, Inondations)	(7) Projet de développement intégrant les dimensions économique, sociale, environnement, sport, culture, institutionnelle (50 projets)	(7) Domaine d'intervention sectoriel porte essentiellement sur les équipements. et infrastructures.	(7) Domaine d'intervention développement économique et social, l'amélioration du cadre de vie et, dans une moindre mesure, les petits équipements.

La question est maintenant de savoir comment s'insèrent les Agenda 21 Locaux dans ce système complexe de dispositifs.

Nous nous efforcerons d'apporter des éléments de réponse à cette question à partir du cas de l'Agenda 21 Local de la Ville de Guediawaye et de son fonctionnement au regard de la multitude d'autres dispositifs qui interfèrent dans la planification et le développement de ce territoire.

5.2.2. L'AGENDA 21 LOCAL DE GUEDEAWAYE : LA NORME, LES DISCOURS ET LES PRATIQUES

Au Sénégal le processus labellisé de la fabrication des Agenda 21 Locaux est impulsé par ONU Habitat et ses deux programmes « Localising Agenda 21 » et « Villes durables »

Dés 1994, ONU Habitat, au travers le PGU, appui la ville de Dakar pour réaliser son profil environnemental et organiser une consultation de ville. Cette démarche avait privilégié deux points sensibles de l'environnement dakarois: celui des risques industriels, que faisait courir l'imbrication de certaines industries à risque avec des poches d'habitat;et celui de la pollution de la baie de Hann.

En 1998 l'IAGU lance, avec l'appui du Programme 'Cités durables' l'Agenda 21 local de Louga qui est considéré comme le prototype des Agenda 21 Locaux labellisés au Sénégal²⁹¹.

En 2004 une deuxième vague d'Agenda 21 locaux est lancée dans les villes de Saint-Louis, Guediawaye, Matam et Tivaouane

Figure n° 44 : Les Agenda 21 Locaux au Sénégal, caractéristiques des villes concernées

	LOUGA	GUEDEAWAYE	SAINT-LOUIS	TIVAOUANE	MATAM
<i>Population</i>	125 000 habitants	500 000 habitants	200 000 habitants	50 000 habitants	15 000 habitants
<i>Origine</i>	Création d'un poste militaire colonial en 1883	Création 1960 Déguepissements populations de Dakar	Création coloniale 1659 Ex capitale AOF et Sénégal Capitale régionale	Centre religieux Musulman Confrérie des Tidianes	Création d'un fort colonial en 1857. Erigé en commune en 1952
<i>Position</i>	Capitale régionale	Commune Ville de l'agglomération dakaroise	Capitale régionale	Chef lieu département	Capitale Régionale
<i>Principales Activités</i>	Commerce Agriculture Elevage	Commerce Artisanat, Ville dortoir	Pêche Commerce Artisanat Tourisme	Industries Chimiques Activités agropastorales Tourisme religieux	Agriculture Elevage Pêche fluviale artisanat

²⁹¹ Municipalité de Louga, IAGU, Agenda 21 Local de Louga. Parcours méthodologique et résultats principaux, ONU Habitat, Ministère Français des Affaires Etrangères, octobre 2003,

5.2.2.1. LES AGENDA 21 LOCAUX AU SENEGAL DANS LES TEXTES DE LEURS PROMOTEURS

Les Agenda 21 labellisés, réalisés au Sénégal font l'objet d'un cadrage très serré présenté dans une série de documents de procédures.²⁹² Nous reprendrons dans ce développement la lettre des différents documents de procédures.

Les Agenda 21 sont d'abord présentés comme un processus qui permet d'une part « *aux différents acteurs (de la ville) de négocier collectivement des stratégies et de trouver d'un commun accord des solutions adéquates aux grands problèmes environnementaux de la ville* », d'autre part, de « *renforcer les capacités de la planification environnementale et de gestion intégrée à l'échelle de la société et de la collectivité locale* » et enfin de « *résoudre les conflits existant autour de l'accès aux ressources naturelles (eau, air, énergie, foncier, etc) et des risques environnementaux (inondations, glissements de terrain, etc)* »

Certains principes de base sont annoncés :

- Une échelle urbaine spécifique: les villes moyennes ;
- Un objectif de planification: la mise en cohérence, par l'élaboration de plans stratégiques urbains, des différents dispositifs de planification économique, spatiale environnementale et sociale des villes sénégalaises
- Un objectif institutionnel : accompagner les politiques de décentralisation et de déconcentration.
- Un domaine « *l'interaction entre développement et environnement* » un cœur de cible les problèmes d'environnement et de pauvreté urbaine.
- Un choix méthodologique "conduire des processus participatifs" et améliorer la "gouvernance urbaine"
- Une volonté, celle de "capitaliser les démarches et outils testés dans le projet."

Les partenaires institutionnels du Programme sont les suivants :

- L'autorité de référence en est le Ministère de l'Urbanisme et de l'aménagement du Territoire,
- le bailleur de fond principal, ONU Habitat,
- le responsable technique, une ONGI basée à Dakar : l'IAGU,

²⁹² Programme Cités Durables, Ouvrage de référence, Volume 1, Préparation du profil environnemental de ville, 92p République du Sénégal, MUAT, IAGU, ONU Habitat, Appui à la formulation des Agenda 21 locaux au Sénégal

- les partenaires nationaux: l'association des maires du Sénégal (AMS) et les différentes municipalités concernées.

Selon leur manuel de procédure un Agenda 21 Local est censé se dérouler selon une série de phases

- l'élaboration du Profil environnemental ;
- L'organisation de la consultation de ville et le choix des priorités;
- L'élaboration de plans d'action ;
- La formulation et la mise en œuvre des projets de démonstration ;
- L'organisation d'une table ronde des partenaires ;
- Mettre en œuvre le plan d'actions et institutionnaliser le processus (sans limitation de durée)

L'ensemble de ces étapes sont étalées théoriquement sur deux ans et divisés en une série d'activités extrêmement détaillées (34 au total) qui prévoient entre autres de :

- De créer des comités municipaux Agenda 21 ;
- De mettre en place des groupes de travail ;
- D'organiser des séminaires à mi parcours pour évaluer les progrès réalisés ;
- De former les élus locaux ;
- De documenter les outils pour un programme de formation universitaire.
- Etc.

5.2.2.2. L'AGENDA 21 LOCAL DE GUEDEAWAYE DANS LA PRATIQUE ET LES DISCOURS DE SES ACTEURS

Qu'en est-il dans la réalité ? Comment cette procédure extrêmement détaillée c'est elle mise en place dans le cas de l'Agenda 21 local de la ville de Guediawaye. Les principales étapes du processus, lancé en 2004, furent les suivantes :

Figure n° 45 : Principales étapes du processus de lancement de l'Agenda 21 Local

19 juin 2004 Dakar : Atelier de lancement des agenda 21 locaux

Septembre 2004 : Lancement Agenda 21 Local Guediawaye

Séances de travail avec le CPD (Comité Partenarial de Développement, assimilé à un Comité 21 de ville)

Travail en ateliers (3) : Contexte socio-économique et environnement ; ressources naturelles et problèmes environnementaux ; rôle des acteurs dans la gestion de l'environnement

Création des Comités 21 d'arrondissement > profil environnementaux d'arrondissement

Enquêtes, entretiens et organisation de groupes de discussions auprès : des services techniques des services déconcentrés, des agences locales, des municipalités, des ONG et des OCB.

Mars 2005 : Profil Environnemental

Juillet 2005 (11-12-13) Consultation de ville

400 participants

Choix des priorités

Signature du Pacte urbain

Novembre 2005 Mise en place des Groupes de travail 'Gestion du littoral' et 'Inondation des quartiers irréguliers'

« Les membres des groupes de travail proviennent des secteurs publics, privés et communautaires et chaque groupe de travail est composé de 10 à 15 membres »

« Ils sont assimilables à des plate formes de négociation entre les acteurs et servent de mécanisme d'aide à la décision »

Mars 2006 : Mini Forums Stratégie

Mini Forum Stratégie Littoral (23/03/06)

Mini Forum Stratégie Inondations et Quartiers irréguliers (30/03/06)

Les stratégies d'intervention sont discutées, les pistes de projets d'action identifiées.

Décembre 2006 : Mini Forums Plans d'Action

Mini Forum Plan d'Action Littoral (14/12/06)

Mini Forum Plan d'Action Inondations et Quartiers irréguliers (21/12/06)

Les propositions des groupes de travail sont amendés et aboutissent à des plans d'action visant à mettre en œuvre des projets démonstratifs

Institutionnalisation comme service municipal (fin 2007)

Projets démonstratifs (en souffrance depuis 2007)

Table Ronde avec les partenaires au développement (en projet depuis 2007)

Nous présenterons ci après un descriptif des différentes étapes basé sur l'exploitation des documents préparatoires et comptes rendus très détaillés dont nous disposons. Si ce développement peut paraître, à certains égards fastidieux, il constitue la mémoire fidèle de la lettre et de la parole de l'Agenda 21, et donc la base nécessaire des interprétations qui seront avancées dans les autres parties de ce travail

5.2.2.2.1. L'atelier de lancement des Agenda 21 Locaux au Sénégal

Le départ officiel de la deuxième phase des Agenda 21 locaux au Sénégal est donné lors de l'atelier de lancement qui s'est tenu à Dakar le 19 juin 2004²⁹³

86 personnes représentant ONU Habitat, les ministères partenaires du projet, le maire de Louga qui avait bénéficié de la phase expérimentale ainsi que les maires des quatre villes pressenties pour s'associer à cette deuxième phase; les principales ONG de la place et les représentant de l'IAGU, qui va assurer le portage technique du projet au Sénégal, se réunissent à Dakar.

Mr. Alioune BADIANE (Directeur pour l'Afrique et les pays arabes de ONU Habitat), fera l'historique du processus Agenda 21 depuis Rio et rappellera « *la nécessité d'un engagement constant et d'un leadership à même d'impulser les énergies et les capacités locales autour de centres d'intérêt identifiés de manière participative dans les consultations de villes et les forums communautaires* ». Il invite les élus présent à s'engager résolument dans ce processus, et n'hésite pas à affirmer, dans un langage peu usuel dans ce genre de cénacle, que ONU Habitat et IAGU peuvent envisager un retrait de leur partenariat « *s'il s'avère des carences notoires* »

M. Seydou Sy SALL, Ministre de l'Urbanisme et de l'aménagement du territoire qui préside la cérémonie d'ouverture : « met l'accent sur le processus participatif de l'Agenda 21 Local »... « affirme que le document stratégique résultant du modèle de l'Agenda 21 de Louga constitue une véritable 'feuille de route' pour les acteurs du développement urbain » et « estime que cet atelier marque une consécration du processus de partage des pouvoirs entre l'Etat et les communes »

Après que le maire de Louga, Mr Maniang FAYE eut rappelé tout le bien qu'il pensait du programme (dont sa ville avait été le premier bénéficiaire) et que Mr El Ousseynou LY chargé du programme Agenda 21 pour le compte de l'IAGU eut opportunément rappelé que « *la pertinence du projet et les résultats réalisés s'évaluent à travers le nombre de bailleurs qui sont prêts à s'engager résolument à s'investir à Louga et à soutenir toute autre unité urbaine capable de démontrer un leadership et de s'engager dans la voie d'une bonne gouvernance locale* », ce sera ensuite au tour des maires d'exprimer leur « *totale disponibilité à s'engager dans le projet et à relever les défis y afférent* »

²⁹³ République du Sénégal, MUAT, Coopération Belge au Développement, IAGU, ONU Habitat, Projet de formulation des Agenda 21 Locaux. Rapport de l'atelier de lancement, 19 juin 2004, Dakar,

Les ONG s'exprimeront peu en plénière, mais ne manquèrent pas dans les ateliers « *d'interroger les politiques et les pratiques municipales* » et d'engager « *d'âpres discussions* » en ce qui concerne « *l'intersectorialité des initiatives locales, l'adhésion des populations et la garantie institutionnelle par la municipalité* »

Quatre villes 'secondaires' sénégalaises seront sélectionnées pour développer cette phase d'extension du programme Agenda 21 local : deux capitales régionales : Saint-Louis et Matam ; un chef de lieu de département, Tivaouane, mais qui se trouve être aussi le siège spirituel de la puissante confrérie musulmane des tidianes ; et enfin Guédiawaye, érigée en commune de ville en 1990, dans le cadre de la politique de décentralisation.

Pour faire face au grave déficit en services de bases et en équipements que connaît cette ville, de nombreux partenaires au développement interviennent sur le territoire de Guédiawaye. La recherche des conditions de durabilité des programmes engagés par cette variété de partenaire, ainsi que la volonté de construire une cohérence entre ces différentes interventions, n'est certainement pas étrangère au choix de Guédiawaye. Mais d'autres motivations, d'ordre politique, après la période d'alternance, ont probablement jouées.

Nous présenterons ci après la démarche qui a abouti à l'élaboration de l'Agenda 21 Local de Guediawaye d'après les textes, très documentés, qui ont résulté de ce processus.

5.2.2.2.2. Le profil environnemental de la ville de Guediawaye²⁹⁴

« Depuis les années 60, de modèles proposés à modèles imposés, le Sénégal cherche difficilement la voie de construction de sa modernité. Ce constat de non efficacité se traduit par des bouleversements économiques et socio-politiques qui ont ouvert la voie à des remises en question et des réorientations des programmes et des plans de développement. C'est dans ce cadre que s'inscrit le programme Agenda 21 Locaux....Le Profil Environnemental s'est fixé comme objectif de donner un aperçu systématique des activités de développement de la ville et de leur interaction avec ses ressources et les risques environnementaux qui en découlent. »

L'accent est donc mis pendant cette période sur la démarche participative. Le processus d'ensemble est animé par l'assistant technique de l'IAGU, un géographe sénégalais qui a été situé par l'IAGU auprès de la mairie de Guediawaye comme coordinateur de la cellule Agenda 21. Celui ci, avec détermination, et fort de sa connaissance du terrain social local (il habite lui même dans une cité de

²⁹⁴ Données tirées de République du Sénégal, Ville de Guediawaye, IAGU, UN Habitat, Profil environnemental de la ville de Guediawaye, version provisoire, mars 2005

Guediawaye et continue à avoir des responsabilités associatives, (voir itinéraire) facilitent le lancement du processus.

C'est ainsi que successivement est organisée au niveau de la ville de Guédiawaye, une première rencontre avec le CPD (Comité Partenarial de Développement) qui est, assimilé à un Comité 21 de ville²⁹⁵. Puis, un travail en trois ateliers (Contexte socio-économique et environnement ; ressources naturelles et problèmes environnementaux ; rôle des acteurs dans la gestion de l'environnement), permet de lancer le processus de mobilisation des acteurs et de la constitution progressive d'une banque de données. Cette démarche au niveau de la ville est ensuite reproduite au niveau des 6 communes d'arrondissement de Guediawaye qui voient la création des Comités 21 d'arrondissement, lesquels s'engagent dans la réalisation de profil environnementaux d'arrondissement.

Figure n° 46 : Photo aérienne de Guédiawaye et limites des Communes d'Arrondissement



²⁹⁵ Les Comités 21 Locaux réunissent en principe, sous la présidence du maire, toutes les familles d'acteurs (élus, techniciens municipaux, associations diverses, représentants des services déconcentrés, personnes ressources, etc. Leur fonctionnement s'est avéré très aléatoire.

Figure n° 47 : Etat de l'environnement à Guédiawaye



De nombreuses, entretiens individuels, enquêtes, mais aussi, selon le besoin, une série de groupes de discussions sont organisés auprès des services déconcentrés, des agences locales des municipalités, des ONG et des OCB. Un document rédigé par l'assistant technique en résultera.

Ce document confirme l'orientation résolument environnementale de l'Agenda 21 Local, et deux problèmes majeurs sont identifiés :

- celui des nombreuses atteintes environnementales dont fait l'objet la bande littorale (extraction du sable marin, déboisement, rejet d'ordures non contrôlés), qui affectent tout particulièrement les cités et quartiers planifiés de classes moyennes installés le long du littoral;
- celui des inondations, qui frappent essentiellement les quartiers plus anciens installés irrégulièrement dans des zones de bas fonds impropres à l'urbanisation.

Il rend justice aux travaux du Projet de Ville²⁹⁶ réalisé pendant le mandat du maire sortant. « Dans la définition des politiques de gestion urbaine il importe de mettre un accent particulier sur le 'Projet de

296 Ce projet est présenté comme un dispositif de « prise de décision, élaboration et coordination des politiques » et rappelle les 52 actions et MESURES PRIORITAIRES QUI EN AVAIENT RÉSULTÉ.

ville' de Guédiawaye lancé en 1994 et, qui est une étape charnière et prospective dans la définition de toute les politiques de gestion et de planification conduites dans la ville ces dernières années »

Le Profil environnemental brosse le contexte de gouvernance locale en construction, et met l'accent sur le rôle particulier que jouent, dans le contexte sénégalais, certains acteurs comme les ONG « *Le manque de ressources, la pauvreté, la multiplicité des fléaux sociaux, les problèmes environnementaux, font de Guédiawaye, un domaine d'intervention privilégié des ONG* » et les organisations communautaires « *elles constituent le creuset des initiatives développantes dans l'exercice de planification concertée à travers le projet de ville. Elles s'offrent comme les leviers de la mobilisation sociale et de la participation communautaire* ». Il fait ainsi une présentation détaillée des ASC, ADQ, CFP et autres GIE²⁹⁷ qui maillent le territoire.

Il souligne le rôle clé joué par la formation des élus et des représentants des organisations de la société civile, formation qui est confiée à l'ONG ENDA ecopop, sur un financement de la branche Formation et Renforcement des capacités de ONU Habitat

Il brosse un descriptif du système de gouvernance qui reste encore à construire pour la ville de Guediawaye autour d'une batterie d'indicateurs tels que « la Participation, la Responsabilité, l'Efficacité, l'Equité et la Sécurité »

Et se conclut sur une interpellation très politique et peu usuelle dans ce genre de document :

« La décentralisation est l'occasion d'une recomposition des forces politiques locales...L'un des enjeux et non des moindres, est de savoir si les nouvelles autorités locales reproduiront à leur profit les pratiques patrimoniales et de captation de rente qui ont été (et sont encore souvent) celles de l'Etat, ou si elles sauront favoriser l'émergence de la notion d'intérêt public. »

²⁹⁷ Associations Sportives et Culturelles, Associations de Développement de Quartier, Groupements de Promotion Féminine, Groupements d'Intérêt Economique

5.2.2.2.3. La consultation de ville²⁹⁸ et le choix des priorités²⁹⁹

Les 11-12 et 13 juillet 2005 s'est tenue la consultation de ville de Guédiawaye qui a réuni 400 participants environ.

- Le discours convenu des autorités

La consultation est ouverte par le Ministre de l'Urbanisme et de l'Aménagement qui fera référence à la politique de promotion du développement durable du gouvernement sénégalais. A cette occasion, le maire de Guediawaye rappellera « *que la consultation de ville constitue la seconde étape importante dans la planification du développement de la ville, après le Projet de Ville de 1996* » ; et le représentant de ONU Habitat précisera que son institution « *demeure convaincue que l'édification de nos villes ne peut se faire sans l'implication parfaite des populations* ».

²⁹⁸ MUAT, Ville de Guédiawaye, Projet Agenda 21 Locaux, rapport de la consultation de ville de Guediawaye, IAGU, ONU Habitat, juillet 2005,

²⁹⁹ L'examen des priorités retenues dans le cadre des cinq Agenda 21 réalisés jusqu'à présent fait apparaître quelques constantes.

-Les Agenda 21 Locaux au Sénégal semblent privilégier les questions environnementales. C'est ainsi que le thème de l'assainissement et de déchets arrivent en première position (dans 4 A21L sur 5) suivi de celui de la gestion des eaux et des inondations (dans 2 A21L sur 5)

-Viennent ensuite des priorités cités une seule fois et correspondant à une problématique locale : celle de l'aménagement du littoral à Guediawaye, de la pêche traditionnelle et de son impact sur l'environnement urbain à Saint-Louis, du transport hippomobile à Louga ou du décongestionnement du marché central à Tivaouane. D'apparence disparate cette rubrique présente pourtant une certaine unité. Elle pose le problème de certaines pratiques de l'économie populaire (extraction du sable marin par exemple et de leur impact sur l'environnement.

Elles dénotent surtout les difficultés que les services techniques et les organisations de la société civile, représentant les classes moyennes éduquées, semblent avoir pour trouver des solutions opérationnelles à ce genre de pratiques.

-Les priorités de santé viennent ensuite, ce qui peut paraître étonnant pour des Agenda 21 Locaux, mais qui correspond à des situations particulières : celle d'une forte prévalence du VIH dans des villes qui se caractérisent par une forte émigration comme Louga, ou celle de la déficience des systèmes de santé communautaire comme à Saint-Louis.

Les priorités définies dans chaque ville font rarement systèmes et fonctionnent plus comme l'identification de 2 à 3 problème par ville, souvent déconnecté l'un de l'autre, et pour lesquels les autorités municipales recherchent un bailleur de fond potentiel. Nous sommes bien loin de l'objectif de planification stratégique et intégrée qui a justifié le lancement du programme.

- Une expression libre des acteurs locaux

Après une présentation du Projet d'appui à la formulation des Agenda 21 locaux au Sénégal le Profil environnemental de la ville de Guediawaye sera mis en débat. Celui ci fera l'objet d'une première discussion en séance plénière, pendant laquelle élus locaux, représentants d'ONG, de services techniques déconcentrés et d'organisation de la population s'exprimeront abondamment et vigoureusement. Déjà la question de « l'action pernicieuse des charretiers convoyeurs de sable de mer » fait un tabac, de même que le problème de gestion des ordures ménagères. Mais son aussi évoqués, en vrac : « le nombre important d'animaux domestiques divagants dans les rues...la qualité de l'eau de robinet...l'aménagement de parking payants...ou l'accès des populations aux camions de vidange »

- Le choix des priorités

Des sessions de travail seront ensuite organisées autour des deux grandes priorités proposées pour la ville : la gestion du littoral et la question des inondations. Il s'agit de priorités clairement environnementale (la gestion du littoral et le problème récurrent des inondations), domaine sur lequel semblent se spécialiser les Agenda 21 Locaux au Sénégal. Elles présentent la caractéristique de concerner plus particulièrement deux groupes d'habitants très différents : les classes moyennes des coopératives d'habitat de la frange littorale pour la première ; les quartiers illégaux habités par les populations les plus précaires pour la seconde.

Le thème de la gestion du littoral est introduit par le directeur adjoint de la DPEVU Les participants s'organiseront ensuite en atelier selon une méthodologie et un questionnement très structurés proposés par l'IAGU, en collaboration avec l'équipe locale du projet, pour recueillir les analyses et les propositions d'actions des participants.

Trois ateliers fonctionneront autour des questions suivantes : la déforestation du littoral, l'extraction du sable marin et les stratégies de conservation et de réhabilitation du littoral.

Les dénonciations fusent : « dénonciation des pratiques des charretiers, des promoteurs immobiliers, des éleveurs, application timide de la réglementation, corruption, interventions intempestives des politiciens, etc ». Des propositions sont avancées : « Plan d'aménagement de la bande verte ; assurer la participation effective des populations riveraines dans la gestion ; durcir et appliquer de manière vigoureuse le dispositif de répression de l'Etat ; création de comités de vigilance des jeunes ; reconversion des charretiers ; lutter contre la corruption ; etc »

Un débat s'ouvre entre spécialistes sur la population actuelle de la ville certains estimant la population de Guediawaye à 258 000 hab comme indiqué dans le Profil Environnemental, d'autres ...à 452 142 hab, ce qui donne une idée du niveau de fiabilité des statistiques territoriales.

Le deuxième thème traité est celui des inondations introduit par un consultant. Dans ce cas également trois ateliers sont organisés autour des questions suivantes, les causes et manifestations des inondations, le diagnostic des risques environnemental, sanitaire et social des inondations ainsi que les outils et stratégies de lutte contre les inondations.

Ce travail en groupe permet de diagnostiquer sans surprise l'ampleur et les causes d'un phénomène récurrent qui frappe l'un des quartiers les plus pauvres de Guédiawaye : Médina Gounass ; de répertorier les intervenants potentiels ; de signaler l'absence de cadre de concertation inter acteurs ; et d'engager le débat sur la pertinence et les modalités d'un projet de restructuration.

Une inquiétude s'exprime de la part des représentants des populations qui s'inquiètent du qualificatif d' 'irrégulier' accolé à leur quartier, et qui craignent que leurs 'droits' ne soient pas pris en considération. Deux acteurs d'intermédiation sociale semblent émerger : l'ONG Défi, qui intervient déjà sur la question des inondations et l'association de Développement de Médina Gounass. Tous réclament haut et fort une intervention de l'Etat et du chef de l'Etat pour régler au plus vite ce problème, aggravé par la dernière vague d'inondations, qui tient encore sous les eaux une partie du quartier.

Le dernier atelier sur le cadre institutionnel proposera la création de dispositifs de coordination intersectoriels sur les deux problématiques abordées (gestion du littoral et inondations). Après ce vaste travail d'appropriation collective, le travail plus technique des groupes de travail pouvait maintenant commencer.

- La signature du pacte Urbain de Guediawaye³⁰⁰

Le 3^{ème} et dernier jour de la consultation , et après avoir entendu la synthèse des travaux présenté par un membre du Comité 21 Local, la municipalité invitera tous les acteurs présents à ratifier le pacte urbain de Guediawaye par lequel ils s'engagent :

- « à asseoir les bases d'un développement durable articulé autour d'une gestion endogène, participative et concertée de la ville »
- « à intégrer dorénavant toute action qui prenne compte la sauvegarde de l'environnement urbain pour asseoir un développement durable de la ville de Guédiawaye »
- « à une appropriation effective du processus enclenché dans le cadre de l'Agenda 21 »

Les acteurs signataires du pacte se disent prêts « a apporter leur appui moral, politique, technique et matériel pour approfondir le diagnostic et rendre opérationnel les plans d'actions prioritaires sur les thématiques retenues. »

³⁰⁰ Voir en annexe pacte Urbain de Guédiawaye

5.2.2.2.4. La création de groupes de travail et l'élaboration de plans d'action

C'est une des phases la plus riche du dispositif. La consultation de ville de juillet 2005 avait débouché sur l'identification de deux priorités et sur la création dans la foulée de deux groupes de travail, sur la « gestion du littoral » et sur les « inondations dans les quartiers irréguliers »³⁰¹. Ces groupes de travail étaient assimilés à des « plates formes de négociation entre acteurs ». Composés pour chacun d'une quinzaine de participants, ils sont coordonnés par des leaders locaux bénéficiant d'une large reconnaissance locale.

Figure n° 48 : Composition des groupes de travail

Membres du Groupe de travail Littoral	Membres du groupe de travail Inondations
1)Elu représentant la Ville	1)Elu représentant la Ville
2)Représentant des Eaux et Forêts	2)Représentant du Service Départemental d'Hygiène
3)Représentant du Service Départemental de l'Urbanisme	3)Représentant des Sapeurs Pompiers
4)Représentant de la Police Municipale	4)Représentant du Service Départemental de l'Urbanisme
5)Représentant du Groupement des charretiers	5)ONG DEFI
6)représentant de l'Association de Développement du Littoral	6)Représentant du District Sanitaire du Roi Baudouin
7)Représentant du sous comité A211 de Golf Sud	7)Représentant de l'Association pour le développement de Médina Gounass
8) Représentant du sous comité A211 de Sahm notaire	8)Représentant du sous comité A21L de Médina Gounass
9) Représentant du sous comité A211 de Ndiarème Limamoulaye	9) Représentant du sous comité A21L de Wakhinane Nimzatt
10) Représentant du sous comité A211 de Wakhinane Nimzatt	10)Représentante de l'Union Départementale des Groupements de Promotion Féminine
11) ONG GRAIDE	11)Direction des parcs et espaces Verts Urbains
12) Chef de service Direction des compétences transférées de la Ville	12)ONG ENDA graf
13)Direction des parcs et espaces Verts Urbains	13)Office national de l'Assainissement du Sénégal
	14)Mouvement National pour l'Action patriotique

³⁰¹ La structuration des groupes de travail est ressorti lors d'un séminaire à St Louis. Le séminaire était intitulé « Comment mettre en place un groupe de travail ? » La typologie étant donnée à la base donc par ONU Habitat. Selon des règles de dynamique de groupe, il ne fallait pas excéder les 15 membres, l'idéal étant 13 membres. Ces 15 membres devaient constituer un échantillon représentatifs des acteurs de chacune des problématiques prioritaires choisies.

Après un processus qui s'étalerait sur près de dix huit mois (juillet 2005 - décembre 2006) le travail de ces groupes débouchait sur la proposition et le chiffrage de deux projets de démonstration.

Voyons plus en détail que s'est-il passé dans chacun de ces groupes ?

5.2.2.2.4.1. *Le groupe de travail Gestion de la bande de filaos du littoral de Guédiawaye*³⁰²

- La composition des groupes de travail

Le groupe de travail sur la gestion du littoral était intégré par 15 personnes (3 femmes et 12 hommes) représentant de manière équilibrée les différents secteurs publics, privés et communautaire de la localité : agents et élus de la ville et des communes d'arrondissements (6), services déconcentrés de l'Etat (3) ; ONG (3), OCB (2) et agents économiques (1)

La coordination du groupe est assurée par Mr A. S.(voir itinéraire), professeur d'Histoire et Géographie au Collège d'enseignement moyen Fatou Diop de Guédiawaye depuis 1982, militant associatif reconnu, et conseiller municipal de la CA de Ndiarem Limamoulaye où il réside.

Un cahier de charge et une procédure détaillée est proposé par l'A21L et demandait au groupe :

- de faire un travail intersectoriel,
- de développer une vision à moyen et long terme du problème traité et d'identifier les racines du problème abordé ainsi que les acteurs leurs stratégies et leur 'carte d'influence',
- de définir des mesures en vue de la solution du problème et d'en faire l'évaluation tant sociale qu'opérationnelle ainsi que la faisabilité institutionnelle et financière,
- de formuler une stratégie et d'assurer la prise de décision,

³⁰² Documents consultés :

-MUAT, Ville de Guédiawaye, projet Agendas 21Locaux, document de propositions : la gestion de la bande de filaos du littoral de Guédiawaye, Annexe 2 : Papiers de démonstration, ONU Habitat -IAGU, juillet 2005, 8 p.

-MUAT, Ville de Guédiawaye, projet d'appui à la formulation des Agendas 21Locaux, Papier de discussion sur la problématique de la gestion du littoral de la ville de Guédiawaye, ONU Habitat – IAGU, janvier 2006, 22 p.

-MUAT, Ville de Guédiawaye, projet Agendas 21Locaux, Rapport du Mini-Forum Communautaire sur la gestion du littoral, ONU Habitat – IAGU, 23 janvier février, 22 p.

-MUAT, Ville de Guédiawaye, projet d'appui à la formulation des Agendas 21Locaux, plans d'actions sur la problématique de la gestion du littoral de la ville de Guédiawaye, ONU Habitat – IAGU, décembre 2006, 7 p.

- de préparer un plan d'action et des projets dont ils devaient assurer la mise en œuvre ainsi que le suivi,
- d'identifier les ressources tant au niveau local que national ou international (30 bailleurs potentiels seront ainsi identifiés par le groupe de travail 'gestion du littoral')

- Les débats

La lecture des documents produits par le groupe sont révélateurs des terrains et des visions locales du développements

Le cadre d'identification, qui passe en revue l'ensemble des acteur locaux pointe du doigt deux groupes de 'coupables' : les camionneurs et avant tout les charretiers « qui pillent le sable marin » et certains groupes de l'économie populaire : artisans, éleveurs, gérants de 'dibiteries' (rôtisseries), qui sont accusés du déboisement de la bande de filao.

Si ces acteurs sont unanimement considérés comme « *source principale du problème* » de l'extraction illégale du sable et du déboisement, ils sont aussi les seuls auxquels le groupe attribue paradoxalement un « *rôle secondaire* » dans sa solution.

On retrouve manifestement ici la constante de l'incompréhension manifestée trop souvent par les pouvoirs publics et les classes moyennes éduquées vis à vis des activités de l'économie populaire , ce qui est d'ailleurs une des raisons des difficulté qu'ils rencontrent pour proposer des solutions opérationnelles aux problèmes qu'ils posent.

La stratégie proposée par le groupe sera donc sans surprise et basée sur trois éléments : l'application stricte des lois et règlements, l'appropriation du processus par les populations (dont on peut imaginer que ce sont celles de la zone littorale, mais ce qui exclut charretiers et autres gêneurs venus des autres quartiers) et l'aménagement paysager et équipement du littoral. Un ambitieux, mais trop vague, projet d'aménagement est évoqué, incluant 'parc paysager', 'pistes cyclables', 'allées piétonnes', mini parc zoologique' et 'développement de l'agriculture urbaine', qui ressemble fort à la projection rêvée du modèle de ville des classes moyennes.

Un projet de démonstration naîtra de ce long processus, beaucoup plus modeste, qui proposera de reproduire un petit projet local de jardinage et de pépinière, déjà expérimenté avec quelques succès par une association locale : l'Association de défense du littoral.

- La vitalité du débat démocratique pendant les Mini Forums

Les deux mini forum communautaires qui ont réuni à dix mois d'intervalle une soixantaine de participants chacun, donnent la preuve de la vitalité du débat démocratique...et des difficultés à déboucher sur des solutions opérationnelles. S'exprimant librement en français ou en wolof les participants qui représentaient tout l'éventail des acteurs concernés s'exprimèrent sans ambages sur nombre de problèmes dont voici quelques exemples. « *Le problème de fond, c'est la corruption* » (représentant d'ONG) ; « *manque de coordination entre les différents services* » (représentant de la Direction Régionale de l'Environnement) ; « *l'énorme spéculation foncière qui provoque un net recul*

des zones vertes est imputable à 90% à l'Etat et à 10% au secteur privé ». Certains firent remarquer que « la population est en avance sur l'administration » (un représentant du REALO qui signale que son organisation développe déjà depuis 10 ans des pépinières aux abords de la zone de filaos) ou proposèrent des approches originales « l'islam a une vision sur la protection de l'environnement qu'il faut rappeler lors des sermons des imams »

Une question enflamme les esprits : celle des charretiers qui déposent anarchiquement des ordures ménagères dans la forêt de filaos et qui procèdent illégalement à l'extraction du sable marin. La plupart des participants interviennent de manière virulente contre les charretiers et font part de leur « *préférence pour des sanctions à l'égard des charretiers* » (Conseiller municipal) ; dénonçant « *l'intervention des marabouts et hautes personnalités politiques en faveur des charretiers pris en flagrant délit d'extraction de sable* » et soulignent la gravité de la situation car les populations exaspérées pourraient être tentées de « *se faire justice elles mêmes, ce qui pourrait mener à de graves dérives* » (maire de Wakhinane Nimzatt). Ce que n'hésite pas à confirmer un représentant associatif d'une cité de la zone qui affirmera en public que « *si les policiers continuent à libérer, sans prendre aucune mesure, les charretiers que nous remettons entre leurs mains, nous régleront définitivement le problème...en les tuant* »

Face à ces attitudes extrêmement radicales et qui privilégient les solutions répressives, le Président des charretiers aura bien du mal à faire entendre son point de vue quand il précisera, en wolof, que « *les charretiers sont conscients de l'interdit qui frappe l'extraction de sable* », mais précise « *qu'ils partagent l'infraction avec d'autres individus* » et estimera « *qu'il est injuste de prévoir des sanctions contre les charretiers seulement, alors qu'aucune sanction n'est prévue contre les commanditaires.* »

Il en est de même pour le représentant de l'ONG ENDA graf qui s'efforcera d'aller à l'encontre du discours répressif dominant en déclarant que : « *le modèle de forêt classée (qui régit la bande de filaos) a été partout en Afrique un échec* » ; et demandera en conséquence « *d'entreprendre son déclassement* » ; de même qu'il précisera que rien ne pourra se faire si l'on ne prends pas en compte le point de vue et les intérêts des charretiers pour lesquels il est impératif, si l'on ne veut pas échouer, de proposer une alternative viable.

5.2.2.2.4.2. Le groupe de travail sur les « inondations dans les quartiers irréguliers »³⁰³

- Les inondations un problème récurrent

Dans ce quartier, il fallut faire appel à un ‘consultant’, géographe ménagiste, pour initier le processus. Le premier document de propositions signale que « *les inondations ont toujours constitué une préoccupation importante pour la ville* » et qu’il a déjà été abordé plusieurs fois sans résultats probants pour le moment.

Ce problème a déjà « *fait l’objet d’un examen global dans le cadre des ateliers du Projet de Ville organisés en 1995* » ainsi que d’une étude plus récente de faisabilité d’un projet de restructuration du quartier de Médina Gounass évalué à 4,2 milliards de FCFA commanditée par l’AFD.

- Un quartier particulièrement défavorisé

Il est vrai que le quartier de Médina Gounass, particulièrement touché par les inondations, pose, à Guédiawaye, un problème particulier. Habité essentiellement par des « *populations vulnérables...les familles survivent grâce au système ‘goorgoorlou’ (la débrouille) ; le taux d’analphabétisme est élevé et on constate une grande déperdition scolaire. La proportion des jeunes de moins de 25 ans représente 65% de la population* » Il se caractérise d’autre part par son site (une dépression inondable occupée illégalement), un sous équipement important, et une carence presque totale en réseaux d’assainissement..

Les données de l’Audit urbain de l’ADM confirment cette situation : dans ce quartier 75% des ménages vivent en dessous du seuil de pauvreté ; 35% des ménages seulement ont accès au réseau d’eau potable ou d’électricité ; les égouts sont inexistant, (0,83% des ménages bénéficiant d’un assainissement individuel) ; le taux de collecte des ordures ménagères y est de 11% ; le taux de scolarité de 28%.

- Des antécédents hypothéqués par le coût financier des projets

Après une revue des acteurs impliqués, et un rappel des expériences sénégalaises en matière de restructuration de quartiers irréguliers, le consultant souligne un point de blocage important : celui du

³⁰³ Documents consultés :

-MUAT, Ville de Guédiawaye, Projet Agenda 21 Locaux, Document de propositions « les inondations dans les quartiers irréguliers de Guédiawaye », ONU Habitat – IAGU, juillet 2005, 24 p.

-MUAT, Ville de Guédiawaye, Projet d’appui à la formulation des Agenda 21 Locaux, Les inondations dans les quartiers irréguliers de Guédiawaye , ONU Habitat – IAGU, janvier 2006, 10 p..

-MUAT, Ville de Guédiawaye, Agenda 21 Local, Groupe de travail inondations, rapport de synthèse du Mini Forum sur la gestion des inondations dans les quartiers irréguliers de Guédiawaye , ONU Habitat – IAGU, avril 2006, 25p..

coût financier de la restructuration du quartier de Médina Gounass, évalué par l'AFD à 4 milliard de FCFA³⁰⁴.

- Un coordinateur révélant le potentiel de l'expertise locale

Le consultant proposait également de « redynamiser les cadres de concertation issus du projet de Ville », de mettre sur pied un comité de suivi et de fixer le choix d'un coordinateur.

Le choix se porta sur un des meilleurs spécialistes de la restructuration au Sénégal³⁰⁵. Sollicité par le responsable de l'agenda 21 Local, cette personne donnera son accord et nous confirmera qu'elle a une véritable passion pour la restructuration. *« Cela me permet d'être en contact avec les quartiers, j'aime ce contact avec les populations...J'ai besoin du terrain, de faire de l'urbanisme opérationnel »* et qu'elle pratique depuis longtemps un engagement associatif *« J'habite le quartier Mermoz...J'ai été très impliqué dans le quartier pour régler les problèmes d'assainissement et d'amélioration des conditions de vies...J'ai une vocation et un véritable plaisir d'être au service des autres, aussi bien dans mon quartier, qu'au travail »*.

- La première proposition du groupe de travail

Le groupe de travail sur les inondations suivra la même méthodologie, définie par l'IAGU, que celle du groupe de travail sur le littoral c'est-à-dire identifier des acteurs et établissement de leur 'carte d'influence', définir des buts et des objectifs en vue de la solution des problèmes identifiés, et enfin proposer une approche stratégique pour l'éradication des inondations (sic)

Trois scénarios seront évoqués : le maintien sur le site des populations les moins sinistrées, aménagement déplacement et relogement hors site des autres ; le déplacement provisoire des populations et aménagement des sites inondés puis relogement in situ ; le déplacement des populations sur un autre site préalablement aménagé et affectation des sites libérés à d'autres fonctions.

Les éléments de stratégie et de projet ébauchés par le groupe de travail furent mis en débats lors de deux Mini Forums.

³⁰⁴ Soit 10 fois plus que celui du projet expérimental de référence en la matière, (le projet de restructuration de Dalifore, entrepris dans les années 90 par le Ministère de l'Urbanisme et de l'Habitat ,avec l'appui de la coopération allemande.

³⁰⁵ Ne vivant pas à Guediawaye, mais à Mermoz un quartier de la ville centre de Dakar, ce dernier a été formé à l'ENEA, puis en Belgique, aux disciplines de l'aménagement participatif. Il a travaillé successivement comme technicien du projet Dalifore , puis comme un des experts de l'Association Droit à la Ville qui fut chargée de d'étendre les résultats de cette première expérience de restructuration, à l'ensemble des villes sénégalaises. Aujourd'hui, cette personne, est responsable du volet accompagnement social du projet d'autoroute à péage piloté par l'APIX.

- Les débats du Mini Forum communautaire :

Ce mini forum qui réunissait une soixantaine de personnes dans les locaux de l'Hôtel de Ville, devait permettre de partager avec les acteurs locaux les résultats des groupes de travail, de tester l'acceptabilité sociale des propositions du groupe de travail, et d'engager le processus de mobilisation des ressources.

Il était recommandé aux membres du groupe de travail de « *faire preuve de modestie en se faisant à l'idée que leurs différentes conclusions doivent être améliorées par le Forum,* »

Les débats du mini forum communautaire laissent d'abord apparaître une certaine « *lassitude concernant les discussions interminables portant sur les inondations qui n'aboutissent à rien de concret* » (Président des délégués de quartier de Wakhinane Nimzatt), attitude que l'on peut comprendre quand on sait que « *certaines de ces quartiers sont sous l'eau depuis plus de 12 mois* ».

Plusieurs participants dénoncent l'insuffisante concertation sur ce sujet. Un représentant des 1121 personnes sinistrées « *suggère d'initier une large concertation avant de prendre n'importe quelle décision* ». la présidente de l'Union des groupements féminins demande de « *descendre à la base et de discuter avec les populations concernées* ». Un conseiller municipal de Médina Gounass souhaite « *une plus large concertation avec les populations* » et demande « *que l'on puisse tenir compte de la pauvreté des populations des quartiers concernés.* » Un autre élu signale que pendant ce temps « *la spéculation (sur les terrains) se poursuit à une vitesse vertigineuse* ».

Certaines divergences se manifestent concernant l'option d'aménagement. Si les représentants de l'administration penchent pour un recasement avec déplacement (l'option 3), les représentants des populations et les associations inclinent sans surprise pour un réaménagement avec maintien sur place. (scénarios 1 et 2 ou leur combinaison)

Le forum entérinera d'ailleurs le choix d'une « *application combinée des options stratégiques 1 et 2* » qu'il recommande d'accompagner de certaines mesures de bon sens telles que : « *l'intérêt de développer l'intégration communautaire* », « *d'insérer un volet santé* » dans le projet, ou de « *développer une bonne stratégie de communication* ».

Mais ce que demandent avant toute chose les populations c'est « *de mettre en place un plan d'urgence* », « *de développer un programme d'habitat social pour les populations sinistrées* » et que soit « *trouvé dès maintenant une solution alternative avant le prochain hivernage* » On verra qu'il n'en sera rien.

On note de ce fait un grand scepticisme de la part de populations qui ont vu défiler au cours des mois écoulés, sans beaucoup de résultats, les représentants de plusieurs projets de lutte contre les inondations. Aussi se résignent-elles à accepter un projet de démonstration ponctuel d'évacuation des ordures ménagères qui améliorera certes la situation à la marge, mais qui ne pourra régler à lui seul le problème des inondations. Mais dans leur grand dénuement, les populations de Médina Gounass sont-elles en mesure de laisser passer la moindre opportunité ?

5.2.2.2.5. La formulation et la mise en œuvre de projets de démonstration

L'Agenda 21 Local a débouché sur la proposition de deux projets de démonstration, dont la programmation est terminée depuis plusieurs mois, de même que le montage institutionnel, mais qui n'ont pas encore démarré. Nous ne pouvons donc que les présenter, sans en évaluer les résultats.

5.2.2.2.5.1. Le projet de démonstration proposé par le groupe gestion du littoral ³⁰⁶:

- Un projet initial en souffrance

Un projet de démonstration était proposé sur le territoire de la Commune d'Arrondissement de Wakhinan Nimzatt, la commune la plus à l'Est du littoral de Guediawaye. Le littoral, lieu de repos pour les populations des cités d'habitat de la frange littorale inquiète aujourd'hui pour ses problèmes de sécurité sa saleté et sa dégradation

Le groupe de travail se fixe donc comme objectifs d'éradiquer et d'empêcher les dépôts d'ordures dans le périmètre de reboisement, de lutter contre l'extraction abusive de sable marin, de lutter contre la coupe abusive de filaos, de promouvoir des activités génératrices de revenus par la création de jardins maraîchers pilotes et de pépinières, d'aménager des espaces de détente et de loisirs, et enfin de favoriser enfin une dynamique communautaire de concertation sur la gestion du littoral.

Un budget de 12 000 US Dollars était réservé par ONU Habitat pour ce projet, auquel venait s'ajouter un apport de la municipalité pour 4000 US Dollars.

Il fût décidé de localiser ce projet sur le territoire de la Commune d'Arrondissement de Wakhinane Nimzatt, la plus à l'est de Guediawaye. ce projet de démonstration, qui ne concerne qu'une partie du territoire de la CA de Wakhinane Nimzatt. Il était espéré que l'on puisse « *répliquer le modèle du projet dans le reste de la commune de Wakhinane Nimzatt et dans les trois autres communes d'arrondissement (Golf Sud, Sahm Notaire et Ndiarem Imamoulaye) qui ont toutes une ouverture sur le littoral nord et qui sont aussi traversées par le périmètre de reboisement des filaos.* »

Le principal intérêt de ce projet était de légitimer les initiatives déjà expérimentées dans la zone par l'Association de Développement du littoral (opérations 'set setal', campagnes de nettoyage, tri et incinération des ordures et maraîchage) . On y rajouterait l'aménagement d'une esplanade de détente et de loisirs. Cette association devait d'ailleurs être la principale bénéficiaire du projet, en terme d'emplois. Une quarantaine de jeunes 'relais' (érection d'une barrière de pneus contre le passage de charrettes de sable, aménagement d'une esplanade de détente et installation de la pépinière) ainsi que 5 apprentis maraîchers (jardin pilote) de l'ADL devaient s'impliquer dans la mise en œuvre du projet. Certains emplois (jardins pilotes, pépinières) sont considérés comme durables.

³⁰⁶ MUAT, Ville de Guédiawaye, Programme d'appui à la formulation des Agenda 21 locaux au Sénégal. Projet de démonstration Gestion du littoral de la ville de Guédiawaye, UN habitat, IAGU, novembre 2006, 10 p.

Un comité de pilotage intégrant le coordinateur du groupe de travail, des représentants d'associations et d'habitants de la zone, des représentants de la mairie d'arrondissement de Wakhinanne Nimzatt, sur le territoire duquel se déroulera le projet, ainsi que du service départemental des Eaux et Forêts était créé..

La mise en œuvre du projet était prévue sur une période de trois mois. Dix huit mois plus tard, rien ne s'était encore concrétisé³⁰⁷.

- 18 mois plus tard, un projet alternatif dans la Commune voisine :

Dix huit mois plus tard, la municipalité n'a toujours pas reçu le financement destiné à cette démonstration, et le projet reste 'en suspend'. Devant cette situation, une initiative combinée du responsable de l'A21L, qui a bénéficié d'un appui financier de la coopération canadienne, et à reçu un large écho auprès des associations de la zone, à permis de déboucher sur un projet d'envergure dans la Commune d'Arrondissement voisine de Ndiarème Limamoulaye.³⁰⁸

En décembre 2007, le groupe canadien réseau Plus, qui développe un réseau international de ville sur la problématique du développement durable, se propose pour prendre se propose pour établir un partenariat avec l'Agenda 21 local de Guediawaye.

Un Comité technique de 21 personnes est créé, dont 3 anciens membres du Groupe de travail sur le littoral. Un financement d'un montant sensiblement égal au financement du projet de démonstration antérieur (12000 dollars) est acquis. Les activités peuvent commencer.

Un processus de cartographie sociale et l'accompagnement technique d'une stagiaire de l'UTM permettra au groupe d'avancer rapidement dans le montage de projet. Deux mois après, celui ci est présenté aux autorités, qui donnent leur feu vert.

Après une semaine de sensibilisation, une opération de nettoyage (Set Setal) est organisée avec la participation massive des populations. Une subvention de la municipalité a permis l'achat de petit matériel et la CADAK met à disposition deux pelles mécaniques et quelques camions bennes pour l'évacuation des ordures. La mobilisation des d'acteurs associatifs locaux, qui durera un jour de plus que prévu permettra d'évacuer les ordures accumulées pendant près d'une décennie dans la zone.

La bonne couverture médias, ainsi que le Forum communal pour la promotion de l'environnement qui suivit, débouchera sur l'adoption de la « Charte de Ndiarème Limamoulaye, pour la gestion communautaire et sociale de l'environnement »³⁰⁹.

³⁰⁷ Aux dernières nouvelles, il semble que ONU habitat ai enfin décidé de débloquer les fonds et que la mise en œuvre du projet devrait démarrer rapidement.

³⁰⁸ Camille BENEVENT, 'Aménager son littoral' in Mémoire op cité.

³⁰⁹ Il est intéressant de noter , une certaine réappropriation du langage et des concepts par les acteurs locaux. C'est ainsi qu'on parle moins de 'Développement durable ' que de 'Gestion communautaire et sociale de l'environnement' (titre de la Charte), que l'on n'évoque pas uniquement des droits mais aussi « le devoir que toute personne à de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement (article 2) ; ou que l'on introduit la notion de progrès social dans

A ce jour, de nombreuses autres demandes ont émergé de la part des autres cités du littoral.

Le projets d'aménagement et d'équipements (parcours sportif, terrains de football, zones de détente, etc) devraient être réalisés dans les mois à venir. Cette expérience et sa dimension territoriale et participative a retenu l'attention des autres Communes d'Arrondissement du littoral, ainsi que de la CADAK, qui cherchent les moyens de la généraliser cette dynamique à l'ensemble de la zone littorale.

Nous avons là les bases d'un aménagement 'participatif' et d'un développement durable de la zone littorale. Mais cet ensemble d'efforts risque d'être rayé de la carte si le tracé de construction de la nouvelle VDN, qui doit traverser la zone littorale, est confirmé.

- Quelques éléments de réflexion

Si on peut considérer comme positif le fait que les débats du groupe de travail aient amené à plus d'ouverture les services des eaux et forêts (qui considéraient jusqu'à présent la bande de filao comme leur domaine réservé et qui campaient sur une position conservacionniste dure et irréaliste qui s'opposait à toute mise en valeur de la zone), on peut se demander si il fallait passer par un processus aussi lourd pour en arriver là. N'aurait pas t-on pu plus simplement procéder en appui aux initiatives associatives pré existantes, dont le projet ne fait que reproduire le modèle ?

Qui assure la continuité des processus de développement local ? Les programmes portés par les organisations internationales, ou la vitalité des sociétés locales qui ne cessent d'interpeller les autorités et de s'ingénier à combiner les ressources pour améliorer sur le long terme leurs cadre de vie ? dans le cas du littoral la balance semble pencher en faveur des dernières.

5.2.2.2.5.2. *Le projet de démonstration proposé par le groupe « Inondations »*³¹⁰

- Le montage initial

Le projet de démonstration proposé par le groupe inondations consistait en la mise en place d'un système communautaire de collecte et d'évacuation des ordures ménagères par charrette, dans un sous quartier de 500 familles environ, du quartier irrégulier de Médina Gounass.

Ce projet dans sa partie 'démonstration' devait être financé à hauteur de 7500 US dollars par le Programme d'appui aux Agenda 21 Locaux, et pour 4120 US dollars par la ville de Guédiawaye.

De manière assez classique, le projet prévoyait la mise en place d'un Comité de pilotage intégré par les représentants de la ville de Guédiawaye et de la CA concernée, auxquels viendront s'adjoindre des membres des anciens comités de salubrité, des représentants de la brigade départementale d'hygiène,

l'article 5 : « les actions publiques et choix politiques entrepris doivent promouvoir un développement durable. A cet effet, ils concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement et le progrès social ».

³¹⁰ MUAT, Ville de Guédiawaye, Programme d'appui à la formulation des Agendas 21 locaux au Sénégal, Projet de démonstration, Gestion des inondations dans les quartiers irréguliers de la ville de Guédiawaye, ONU Habitat, IAGU, novembre 2006, 8 p.

du District sanitaire et de la société concessionnaire de ramassage des ordures. Ce comité devait procéder à la désignation du GIE chargé de gérer le système de collecte.

Le projet devait commencer par une opération de nettoyage du quartier (Set setal³¹¹), avec la mobilisation d'une centaine de volontaires, et une campagne d'information des ménages. Ensuite les 6 charrettes de ramassage devaient commencer leur travail. Déposées dans des sites intermédiaires, il était prévu qu'ensuite la société concessionnaire de ramassage assure avec leurs camions l'évacuation de ces ordures jusqu'à la décharge.

Après une période de deux mois, pendant laquelle la rémunération des membres du GIE devait être subventionnée par le projet, le GIE devait acquérir son autonomie financière, sur la base du paiement d'une taxe d'enlèvement de 750 FCFA (soit un peu plus de 1 Euro) par ménage et par mois.

Le groupe espère que « en cas de succès » le système pourrait s'étendre aux autres sous quartiers de Médina Gounass, soit environ 5000 ménages.

- La relève:

De même que le projet d'aménagement du littoral, le projet d'enlèvement des ordures par charrette, à pris beaucoup de retard du fait de la non mise à disposition des fonds de ONU Habitat

L'ONG Défi, membre actif du groupe de travail et bien implantée dans la zone de Médina Gounass a saisi cette occasion pour s'approprier ce projet et user de son entregent pour présenter un projet similaire au financement du FSP de l'Ambassade de France. Elle aurait mobilisé à cet effet un budget nettement plus important que le financement initial programmé dans le projet A21L.

Aujourd'hui, le projet a donc connu un début de mise en œuvre, mais pas « comme nous l'avions souhaité » précise le responsable de l'A21L.

- Quelques interrogations :

Si ce projet d'enlèvement des ordures par charrette peut apporter une amélioration des conditions de vies des populations concernées, on peut cependant se poser quelques questions.

Ce projet est - il à la hauteur du problème des inondations qui était la thématique centrale du groupe de travail ? Si les GIE d'enlèvement des ordures apportera quelques améliorations aux conditions de vie des habitants, ils n'apporteront de toute évidence aucune solution au problème des inondations.

On a l'impression que si l'Agenda 21 a vocation à appuyer les opérations de développement communautaire, (comme l'illustrent bien les exemples des GIE d'enlèvement d'ordure, ou ceux de maraîchage urbain), on change d'interlocuteurs et de dispositif quand 'on passe aux choses sérieuses' et quand il s'agit de développer des projets d'une toute autre ampleur, comme la restructuration /déplacement d'un quartier situé en zone de risque. Dans le cas de Medina Gounass, d'autres projets

³¹¹ Set setal : Des murs qui parlent, Etudes et Recherches n° 143, ENDA Dakar, 1991. 117 p.

sont déjà dans les cartons, portés par l'AFD ou le Plan Jaxxay, pour répondre au problème chronique des inondations. On a parfois l'impression que l'articulation du micro projet de démonstration, proposé dans le cadre de l'Agenda 21 Local, avec ces grandes opérations, a quelques difficultés à se réaliser.

Ce projet est-il vraiment novateur et fallait-il en passer par l'agenda 21 Local pour le formuler ?

Il y a plus de dix ans que les systèmes d'enlèvement d'ordures par charrettes, gérés par des GIE ou des comités de santé, sont expérimentés au Sénégal, dans des villes comme Rufisque³¹² ou Saint-Louis³¹³. Pourquoi avoir attendu l'Agenda 21 Local pour lancer une telle initiative à Medina Gounass ? Certains nous diront qu'« il vaut mieux tard que jamais ». Mais ne pouvait-on attendre des agenda 21 Locaux qu'ils débouchent sur des projets plus ambitieux, intégrés et novateurs ?

³¹² GAYE Malick, Villes entrepreneuriales, Série Etudes et recherches n° 184-185, ENDA Editions, Dakar, 1996, 175 p.

³¹³ NIANG Demba, Gouvernance locale, maîtrise d'ouvrage communale et stratégies de développement local au Sénégal : L'expérience de Saint-Louis, Thèse de doctorat, UTM, février 2007, 267 p.

5.2.2.2.6. L'organisation de la table ronde avec les partenaires

Cette phase, programmée initialement pour le mois de mars 2007, n'a pu encore être réalisée, perturbée par la période de mobilisation politique que traverse le pays suite aux élections présidentielles de février et les législatives de juin 2007, et qui ont retenu l'attention du personnel politique au niveau local.

Cette table ronde avec les bailleurs n'était d'ailleurs pas prévue dans le manuel de procédure initial et est une innovation de l'application des Agenda 21 Locaux au Sénégal. Elle s'inspirait peut être de l'expérience de Saint-Louis.³¹⁴, ville associée également au programme, et qui avait organisé avec succès une table ronde de ce type pour drainer les financements nécessaires à la réalisation de son Plan de Développement Communal. Dans un pays où les finances municipales sont très dépendantes des financements extérieurs, cette table ronde semblait fondamentale, si l'on voulait que le processus enclenché par l'agenda 21 et les pistes de travail et de projets identifiés, se concrétisent.

Deux scénarios techniques avaient été envisagés : une table ronde commune aux quatre Agenda 21 locaux en cours (Guédiawaye, Saint-Louis, Matam et Tivaouane) ce qui aurait l'avantage de mobiliser plus facilement des bailleurs déjà très sollicités, ainsi que la tenue de quatre tables rondes, une par ville, ce qui permettrait de mieux cerner les problématiques de chacune d'entre elle.

Plus un an plus tard, on attend toujours la réalisation de cette table ronde et ce sont les municipalités et les organisations de la société civile qui ont du prendre la relève pour la recherche des fonds.

5.2.2.2.7. L'institutionnalisation du processus

D'un point de vue organisationnel, il est prévu de créer un bureau de projet au sein de la municipalité. Une forte recommandation suggère l'installation de ce bureau auprès des services techniques de la ville car les questions traitées par les Agendas 21 Locaux relèvent au premier chef de ces services. La municipalité s'engage à nommer un représentant du Conseil Municipal dont la fonction est, entre autres, d'assurer le lien entre l'Agenda 21 local, l'équipe municipale et le conseil. La municipalité s'engage ensuite de mettre à disposition un coordinateur du projet à temps partiel. Un Assistant Technique sera mis à disposition et constituera, avec le coordinateur le pivot de l'équipe locale de projet. L'assistant technique devrait ensuite être recruté par la Municipalité à l'issue du projet pour assurer la continuité des activités de l'Agenda 21 local. Cette équipe peut être renforcée par des consultants locaux recrutés par le projet.

³¹⁴ Demba NIANG Thèse op. cité

Dans les différentes villes sénégalaises mettant en œuvre un A21L, il a été, comme convenu, procédé à l'institutionnalisation du processus. Celle-ci est matérialisée par la création d'un bureau/service A21L au sein de la municipalité. Les assistants techniques ont été versés dans le personnel municipal. Ils ont, grâce à leurs compétences et leurs connaissances des problématiques et des acteurs, acquis un rôle de têtes pensantes dans toutes les communes. En plus d'être responsables du suivi de l'agenda 21 Local, ils peuvent cumuler d'autres fonctions comme à Louga où l'assistant technique est également chargé du partenariat et de la coopération internationale.

A Guédiawaye, il a été comme convenu procédé à l'institutionnalisation de l'initiative à l'issue des deux années de mise en œuvre. L'A21L, qui avait auparavant un simple statut de projet, hébergé par la Ville, est actuellement institutionnalisé et constitué comme Service de l'Agenda 21. Mr Mamadou Dieng, responsable de l'A21L dans le cadre d'un contrat qui le liait à l'IAGU, pendant la phase « projet », a vu son poste se confirmer. Il a été depuis lors recruté comme fonctionnaire municipal et a vu ses fonctions officielles s'élargir. Il est non seulement recruté comme Chef du « Service de l'Agenda 21 », nouvellement créé dans l'organigramme de la ville de Guediawaye, mais, du fait de ses compétences, il a aussi été nommé 'Responsable du centre de formation des élus', en création, et est régulièrement consulté sur de nombreux dossiers relevant de l'habitat et de l'urbanisme. Il est ainsi devenu de fait la personne/service centralisant la plupart des projets d'urbanisme et d'aménagement de la ville de Guediawaye.

Cette institutionnalisation a été envisagée dès le lancement du processus, mais n'a pas encore abouti. Elle présente au moins deux dimensions :

- L'institutionnalisation du projet issu de l'Agenda actuel et de son dispositif.

Si l'officialisation de la proposition qui a résulté du processus en cours ne pose pas de problème majeur, (elle peut être approuvée par un simple vote du Conseil municipal), la légalisation du dispositif lui-même est plus ardue. En effet, à la différence des dispositifs de planification territoriale de niveau régional ou local³¹⁵, qui sont déjà intégrés dans les dispositifs réglementaire nationaux, les Agenda 21 Locaux sont encore considérés comme des dispositifs expérimentaux, et n'ont donc pas encore fait l'objet d'une reconnaissance réglementaire au niveau national. C'est ce que leur reproche d'ailleurs certains agents techniques des administrations sectorielles ou territoriales, qui ne les reconnaissent pas au même titre que les dispositifs dont ils ont la charge. Leur officialisation passe donc par une procédure normative de niveau national qui peut prendre du temps.

- La dimension d'institutionnalisation du dispositif Agenda 21 dans le cadre de l'organigramme municipal est conditionné par la prise en charge financière du dispositif.

Si l'intégration du bureau de l'Agenda 21 Local dans l'organigramme municipal ne devrait pas poser de problème majeur il en sera peut-être autrement pour assurer une couverture financière satisfaisante

³¹⁵ PRDI, SRAT, PIC, PLD, etc.

du dispositif. L'efficacité de l'Agenda 21 local a dépendu largement jusqu'à présent de la prise en charge extérieure de ses frais d'équipements, de fonctionnement et de personnel, par le projet IAGU/ONU Habitat. La municipalité saura t-elle prendre le relai et faire les arbitrages budgétaires qui permettront réellement au Service de l'Agenda 21 Local de tenir son rôle ?

Les multiples équipes et programmes qui interviennent dans l'agglomération, comme le démontrent les cartes ci-dessus, placent cette organisation en situation d'observation des problèmes d'appauvrissement et de dégradation environnementale. Elle a développé une méthode originale d'accompagnement des initiatives sociales et économiques locales, mais son potentiel de déclenchement de projets d'aménagement d'envergure et de plaider et d'influence sur les politiques publiques à l'échelle de l'agglomération, reste encore largement virtuel.

Enda reste la plupart du temps cantonné à des interventions par projets territoriaux d'échelle limitée (communes d'arrondissements au maximum) ; ou par projets sectoriellement fragmentés (eau, agriculture urbaine, habitat, etc.) ou socialement (jeunes, femmes, etc.).

Si Enda augmente le nombre et la dimension de ses projets, cette organisation n'arrive pas depuis plusieurs années à effectuer le saut qualitatif qui lui permettrait de fonctionner comme un observatoire global de l'agglomération comme éco-socio-système ainsi que comme un espace de débat public sur la prospective et le développement durable de cet écosystème.

Nous le voyons donc les acteurs de la société civile n'ont pas été absent de la genèse de la notion de développement durable au Sénégal et de nombreux témoignages semblent indiquer que les réflexions, mais aussi les actions, réalisées au Sénégal, par des organisations comme ENDA, ont profondément marqué la formulation et la mise en œuvre des politiques urbaines dans ce pays.

Enda a été certes précurseur dans ce domaine, mais il faut aussi dire que le processus de construction sociale du DUD s'est largement étendu avec l'explosion des organisations de la société civile intervenant dans le milieu urbain.

Nous n'oublions pas les apports ultérieurs d'un certain nombre d'ONG comme le CRESP ou l'IAGU, mais nous avons choisi d'étudier plus particulièrement le rôle joué par ENDA du fait de son caractère pionnier, de l'ampleur et de la diversité de ses activités dans l'agglomération dakaroise, ainsi que de son rôle d'anticipation et de plaider en matière de développement et d'environnement au niveau international.

- La prise de relève par l'IAGU³¹⁶

L'IAGU est né en 1987, (l'année où le rapport Brundtland officialise le concept de développement durable). Progressivement, l'IAGU a su conquérir un marché et se construire une réputation de spécialiste en Environnement urbain et en Agenda 21

³¹⁶ Pour plus de précisions voir le développement sur le jeu d'acteur.

A partir de 1992, ENDA craint que l'officialisation du Développement durable débouche sur une dérive techniciste, et semble prendre quelque recul vis à vis d'un concept 'valise' menacé de récupération et lance le concept de 'développement social et politique'. L'IAGU s'engouffre dans le créneau très porteur du Développement durable et développe à partir des années 90, des projets comme les diagnostics environnementaux, l'agriculture urbaine, la gestion des déchets, les risques urbains ou les outils et méthodes de planification stratégique des villes

L'IAGU s'impose ainsi progressivement comme un interlocuteur et un opérateur incontournable des organisations internationales (ONU Habitat, Cities Alliances, etc)

Aujourd'hui un modus vivendi semble avoir été trouvé entre certaines équipes d'ENDA et l'IAGU. Ces deux ONG interviennent souvent de concert dans certains projets comme le 'Projet de développement stratégique du Grand Dakar'. Certains cadres de l'IAGU interviennent comme consultants dans des études pilotées par ENDA, une alliance objective, mais parfois critique, semble en voie de construction.

Mais les ONG n'ont pas encore réussi à mettre en débat sur la place publique les problèmes globaux de l'agglomération, tels que la disparition progressive de la Grande Niaye, qui frange Guediawaye au sud, la dégradation et l'aménagement du littoral Nord, la préservation, l'aménagement et le développement durable des derniers espaces naturels comme la forêt de Mbao, etc.

Si on n'assiste pas rapidement à une prise de conscience et à une mobilisation citoyenne pour la défense de ce qui reste du patrimoine naturel, encore très riche, de l'agglomération, il y a fort à parier que dans une dizaine d'année, celui ci ne soit définitivement condamné. Ce devrait être, en activant leurs alliances avec la grande variété de leurs partenaires au sein des organisations populaires, mais aussi de la société civile ou du monde de la recherche une des nouvelles missions des ONG dans les années à venir..

Un processus que l'on peut qualifier d'injonction institutionnelle ou tout au moins d'influence, qui se renforce après la conférence de Rio, laquelle officialise la notion de développement durable et s'efforce de la traduire dans les faits par les procédures d'Agenda 21 locaux.

- Dans la foulée de la conférence de Rio, le Sénégal crée en 1995 la CNDD (Commission Nationale de Développement Durable)

Cette commission interministérielle présidée par le Ministère des affaires étrangères et doté d'un secrétariat assuré par le Ministère de l'Environnement, est censé coordonner la prise en compte du développement durable dans l'ensemble des politiques publiques et programmes de développement; et de préparer les rapports nationaux sur le développement durable, tout particulièrement celui qui sera présenté à la conférence de Johannesburg, 10 ans après RIO.

Après un démarrage difficile, cette démarche, permet au Sénégal de se doter d'un référentiel national: le Rapport National du Sénégal sur le développement Durable qui sera préparé pour la 9ème session des Nations Unies en avril 2001 et repris pour l'essentiel, dans le rapport National présenté lors du Sommet Mondial sur le Développement Durable de Johannesburg l'année suivante.

Celui ci propose une stratégie nationale de développement durable, et s'efforce d'assurer sa prise en compte dans les principaux documents stratégiques de développement produit par le Sénégal, comme

le DSRP (Document stratégique de Réduction de la Pauvreté), les initiatives conduites dans le cadre du NEPAD ou les Objectifs du Millénaire pour le Développement..

Mais cette démarche restera assez formelle et semble plus résulter d'une volonté de conformité à la norme internationale en la matière (ce qui constitue un argument complémentaire dans le marketing du développement) que d'une prise de conscience au niveau des institutions nationales.

La concrétisation de ce référentiel au niveau urbain s'est faite dans le cadre du Projet des Agenda 21 locaux.

Ce projet du Ministère de l'Urbanisme et de l'Aménagement du territoire est financé par le Programme de ONU Habitat 'Localising Agenda 21'³¹⁷. L'opérateur technique du projet est une ONG à vocation régionale: l'IAGU (Institut Africain de Gestion Urbaine).que nous venons de présenter.

Ce projet ³¹⁸ c'est fixé comme objectif de *"soutenir le développement des capacités des collectivités locales et de leurs partenaires dans les villes secondaires du Sénégal, pour conduire des processus participatifs de préparation d'Agenda 21 locaux, monter des projets prioritaires et mobiliser les ressources nécessaires à la mise en œuvre des plans d'action de ces Agenda 21"* Ce projet devrait permettre au Sénégal *"de se doter des modalités institutionnelles et des outils opérationnels de production et de gestion d'Agenda 21 locaux et de mettre en place des modalités pérennes d'appui aux collectivités locales dans les domaines de la planification participative appliquée aux problématiques de l'environnement urbain, participant ainsi aux importantes réformes visant à l'approfondissement de la décentralisation et de la déconcentration."*

A partir de 2001 ONU Habitat appui la formulation et la mise en œuvre de l'Agenda 21 local de la ville de Louga. Depuis 2004, cette expérience a été étendu à 4 nouvelles villes: Saint-Louis, Tivaouane, Matam et Guediawaye (une des villes constitutive l'agglomération dakaroise).

- Les Agenda 21 locaux: une conditionnalité pour faciliter l'accès aux financements internationaux?

Dans ce cadre également la dimension de mise en conformité par rapport aux exigences internationales en vue de faciliter l'éligibilité aux financements semble jouer un rôle essentiel.

Le travail mené dans le cadre des Agenda 21 locaux devraient faciliter *"la mise en conformité des projets aux conditionnalités du PADELU, notamment en termes de présentation de projets issus d'un plan de développement communal et d'un processus participatif"*. Il semble qu'il en soit de même pour l'accès aux financement de l'ADM qui constitue , au travers des 'Contrats de Villes' un *"guichet financier intéressant eu égard aux plans d'action qui seront produit dans les villes bénéficiaires d'un exercice d'Agenda 21"*.

De plus, les processus engagés dans le cadre des Agenda 21 devraient permettre de surmonter *"la capacité limitée des services techniques locaux dans la préparation et l'évaluation des projets et la*

³¹⁷ Qui par ailleurs appuie un projet similaire au Maroc lequel fait l'objet d'une autre étude de cas dans le cadre de cette recherche comparative.

³¹⁸ Citations tirées de Projet "Appui à la formulation des Agenda 21 locaux au Sénégal", République du Sénégal, ONU Habitat, IAGU, Mai 2004.

faible participation des populations à la gestion des affaires locales.", et devraient constituer un cadre favorable pour le développement de certains programmes tel celui "De l'eau pour les villes africaines", particulièrement actif sur la ville de Dakar dans le domaine de l'eau et de l'assainissement.

- Quels types de relations ces deux processus (de construction sociale et d'injonction) ont ils entretenu au cours des ans ?

Dans une première période expérimentale, les projets et recherches actions menées dans le cadre des processus de construction sociale, (lancés essentiellement à l'initiative des certaines organisations de la société civile et des ONG) semblent jouer un rôle : d'expérimentation des procédures et des techniques (sans oublier l'expérimentation en matière d'ingénierie social et de procédures participatives), de renforcement des initiatives autonomes de développement local, de critique et d'aiguillon des politiques et des pratiques des acteurs publics.

Dans une deuxième période (qui se traduit en particulier par une volonté de changement d'échelle des interventions), les organisations de la société civile semblent de plus en plus dépendantes des financements extérieurs et donc souvent des conditionnalités (modèle explicite ou implicite) qui les accompagnent ainsi que des partenariats qu'elles sont forcées d'établir avec les acteurs politiques locaux, afin d'officialiser et généraliser les expérimentations extérieures.

La question se pose donc de savoir si les modalités des débats public engagés dans le cadre des processus de gouvernance locale et de DUD qui se mettent en place, sont de nature technique (les initiatives et les acteurs liés à la construction sociale du DUD étant réduit au rôle d'opérateurs techniques de politiques définies en dehors d'eux) ou de nature politique (le dialogue sur les politiques publiques étant au cœur des débats)?

5.2.3. LE JEUX D'ACTEURS DU DUD DE L'AGGLOMERATION DAKAROISE

Nous assistons à une évolution des modalités de régulation territoriales et du développement. Les dispositifs mis en place ont évolué de modalités classiques de planification, dominées par les acteurs étatiques et techniques (SDAU par exemple) à des modalités nouvelles faisant intervenir plusieurs acteurs et se réclamant de la gouvernance et de la participation (Planification stratégique, Agenda 21 locaux, Plans de développement Locaux, etc)

5.2.3.1. DESCRIPTION STATIQUE DES ACTEURS DE LA SCENE LOCALE

- Les clés du jeu d'acteurs et de leur hiérarchisation

Ce qui est en jeu c'est le pouvoir de décider et d'intervenir sur la ville. Les clés de ce jeu passent tout particulièrement par la capacité de mobiliser ou d'accéder aux ressources financières (souvent extérieures), par la maîtrise de l'expertise technique de présentation de projet selon des modalités et dans un langage acceptable par les bailleurs de fonds, par la capacité à dialoguer et à mobiliser les acteurs et les organisations de la population, tout particulièrement au niveau des quartiers et par la capacité de s'approprier le discours du développement (aujourd'hui développement durable) et à le traduire en actions et projets concrets.

Le rapport de force entre Etat, Municipalités, Société civile et acteurs économiques a ainsi varié au grés de la conjoncture et des politiques publiques.

5.2.3.1.1. Les acteurs clés du développement urbain durable dans l'agglomération dakarois : la nouvelle donne

Dans le contexte sénégalais, nous assistons à un double contournement des institutions de l'Etat et des collectivités décentralisées. Un contournement 'par le haut' des Ministères et de leurs services déconcentrés, lesquels sont doublés par la mise en place d'Agences techniques ou de Fondations sociales, qui sont censées remédier aux lourdeurs bureaucratiques et participer à une mise en œuvre efficace des politiques urbaines. Un contournement 'par le bas' des Municipalités et de leurs services techniques, par la multiplication d'associations et d'ONG, qui prennent en charge chaque jour davantage certains aspects des politiques de lutte contre la pauvreté et de développement durable, prônées par les institutions internationales.

A partir des années 80, déréglementation, ouverture au marché mondial, privatisation des entreprises priorité aux exportations (économie) réduction des dépenses de l'État, décentralisation et gouvernance³¹⁹(politique), désengagement et privatisation des services (social) régulation du système par le marché, deviennent les références.

Les années 90 voient apparaître les limites et les effets pervers de ce système, et tout particulièrement la persistance de la pauvreté et la montée des inégalités, contraignent les différents acteurs urbains à rechercher de nouvelles réponses à partir de leurs modèles implicites de référence.

Pour la plupart des *institutions internationales*, le DUD s'inscrit dans un objectif de régulation des dégâts collatéraux de la croissance économique dans les domaines sociaux et environnementaux. Il s'agit d'amortir les effets négatifs de la transition modernisatrice par la mise en place de filets de sécurité et autres modalités de lutte contre la pauvreté. La Banque Mondiale affirme pour sa part que "le programme d'assistance urbaine est guidé par une claire vision du développement urbain durable." et que "si les villes doivent accroître la qualité de vie de leurs habitants et de la nation dans son ensemble, elles doivent être 'compétitives', 'habitables', 'bien gouvernées et bien gérées' et 'bancables'."³²⁰ Nous voilà en présence d'un paradigme clairement néo libéral.

Pour les "*populations*" et en particulier pour les groupes les plus frappés par la crise urbaine de la période précédente (jeunes, femmes, classes moyenne paupérisées, etc.) il s'agit de trouver les voies et moyens d'accéder à l'emploi, aux revenus et aux services, mais il n'est pas toujours aisé de discerner la logique de long terme de cette multitude d'initiatives ou coexistent : solidarités "traditionnelles", techniques de survies, pratiques clientélistes, au côté d'initiatives populaires participant d'une véritable mutation dans les domaines de la production, des services, de l'organisation sociale, du développement ou de la politique locale.

Pour les acteurs d'une *société civile* émergente, et plus particulièrement pour les ONG, qui à partir des années 80 se sont engouffrées dans le vide laissé par le désengagement de l'État, il faut prendre position dans le débat sur le modèle de référence et choisir ses alliances. Pour certaines il s'agit essentiellement de trouver leur place dans ce nouveau système et de profiter des opportunités qu'il offre. Pour d'autres, l'objectif est à terme de le changer et de participer au changement social, et à la construction des bases d'un nouveau paradigme de développement.

g³¹⁹ Il est significatif que le dernier Plan Directeur d'Urbanisme (PDU), élaboré par le BCEOM et Soned Afrique, conçu pour couvrir la période 1986/2001, n'est jamais été approuvé. Si il a cependant servi de document de référence pour la réalisation de quelques grands axes de communication, ses prévisions en matière d'aménagement urbain, selon l'avis même de la Direction de l'Urbanisme «ont été généralement rendues caduques très rapidement par les constructions irrégulières», lesquelles ne sont pas d'ailleurs exclusivement des constructions pour faibles revenus.

³²⁰ Extrait d'un texte de la BM datant de 2000 "Les problèmes de gestion urbaine et locale sont décisifs pour nos clients comme pour la Banque"

La mise en place des politiques de décentralisation qui, en ville, délèguent à l'échelon municipal un grand nombre de prérogatives et de responsabilités³²¹, jusque là assumées par le niveau central, a bouleversé le jeu des acteurs locaux. Les Municipalités qui ont hérité de nouvelles responsabilités sans en recevoir les moyens, recherchent de nouvelles alliances pour accéder au marché de l'aide financière et technique, et s'efforcent de développer des stratégies et des outils qui leur soient propres.

Face au désengagement d'un État défaillant « de nombreux acteurs ont désormais leur place, collectivités locales, partis politiques pluralistes, notables, émigrés, institutions internationales qui imposent leur vision mondialisée de la ville en échange de leurs financements, ONG, mouvements religieux »³²²

Plusieurs dynamiques se croisent en matière de planification territoriale et de DUD sans toujours se rencontrer, les jeux d'acteurs se complexifient.

5.2.3.1.2. Les partenaires 'stratégiques' du projet d'Agenda 21 Local sur le papier

Les partenaires stratégiques du projet de l'Agenda 21 Local tel que identifiés dans les documents officiels du projet, sont au nombre de six. Dans ce premier développement nous présenterons le partenariat tel qu'il devrait fonctionner en théorie.

Le Ministère de l'urbanisme et de l'Aménagement du Territoire : Il est l'organe garant institutionnel et politique du projet, pour le compte du Gouvernement. Parmi ses attributions figure la mobilisation des partenaires nationaux, dont il sollicite, au besoin et l'appui technique (fourniture de documents, d'expertise technique, etc.) dans le cadre de la mise en œuvre du projet. Il a une fonction de coordination des interventions des partenaires nationaux et doit veiller à ce que les acquis du projet soient pris en compte dans l'élaboration des politiques nationales en matières Agendas 21 locaux. Selon les textes, le ministère doit participer activement au suivi technique du projet, notamment en participant aux missions ; en donnant des avis sur les documents du projet ; ou en s'impliquant activement dans l'organisation et la tenue des manifestations phares. Il est prévu également que le MUAT assure l'identification des sources de financement nécessaires à la mise en œuvre des plans d'action et à la répliquabilité du projet. C'est la Direction de l'Aménagement du territoire qui est chargée au sein du Ministère de suivre ce dossier.

³²¹ Les communes d'arrondissement se sont vues transféré des compétences en matière de gestion de proximité (gestion des marchés de quartier, petits travaux d'assainissement et de collecte des ordures ménagères, entretien du réseau d'éclairage public, de certains établissements scolaires, etc.) et seront habilitées à réaliser certains équipements. municipal (avec sur Dakar une complexité de plus introduite par la coexistence de communes de villes et de communes d'arrondissement)

³²² PIERMAY Jean-Luc, Les grandes villes d'Afrique sub-saharienne, in Les très grandes villes dans le monde, Editions du Temps, 2000.

Le Ministère de la décentralisation et des collectivités locales : comme le ministère de l'urbanisme et de l'Aménagement du Territoire, il doit apporter un appui technique en contribuant à l'élaboration des documents et en mobilisant l'expertise des services déconcentrés compétents. Il doit également veiller à l'intégration des enseignements et 'bonnes pratiques' du projet dans les politiques de renforcement des capacités des collectivités locales et des élus et soutenir les requêtes de financement.

ONU-Habitat, le Programme des Nations Unies pour les Etablissements Humain, contribue au financement du projet et apporte son appui technique dans l'élaboration et la mise en œuvre des A21L, notamment par son Programme 'Localising Agenda 21' qui s'est fixé comme objectif d'aider les autorités locales des villes secondaires à promouvoir le développement durable en promouvant des activités de planification et de gestion environnementale.. Cette institution agit également comme centre de ressources en fournissant la documentation nécessaire. Au Sénégal, elle gère, via le PNUD et, en étroite collaboration avec l'IAGU, le budget du projet. Il est aussi prévu qu'elle appuie l'élaboration des requêtes de financement pour la mise en oeuvre des plans d'action et participe à l'identification et la mobilisation des bailleurs potentiels. Son action consiste aussi à mettre le projet en réseau avec les projets et programmes soutenus par sa section « Environnement Urbain », en promouvant par exemple la participation des acteurs du projets à des rencontres internationales. Parmi ses rôles, on compte également la promotion de la coopération décentralisée Nord – Sud entre villes expérimentant l'Agenda 21 local.

L'Association des Maires du Sénégal (AMS) : l'AMS est le relais entre le projet et la Commission Nationale de Développement Durable (CNDD) au sein de laquelle elle siège comme membre. Il est prévu la mise sur pied d'un sous-comité « Cités 21 » dont l'objectif est de renforcer la visibilité des élus municipaux et qui agira comme prolongement des comités 21 locaux dans la CNDD. Ce comité devait veiller à la prise en compte et la mise en cohérence du projet avec les stratégies nationales de développement urbain, de lutte contre la pauvreté et de promotion de la bonne gouvernance au Sénégal. L'AMS devait aussi fournir l'information concernant le projet aux autres Maires et faciliter la diffusion de ses résultats dans tout le pays.

L'AMS est également invitée à participer à l'organisation des rencontres nationales et à celles internationales liées à l'Agenda 21 local.

L'Institut Africain de Gestion Urbaine (IAGU) : est l'institution de mise en œuvre du « Programme d'appui à la formulation des Agendas 21 locaux au Sénégal » en collaboration étroite avec les autres acteurs. Cet institut, constitué en tant qu'ONG, est la structure d'ancrage technique, l'épine dorsale du projet. Il concentre des fonctions de coordination, d'appui technique, de centre de ressources et d'expertise. Dans le cadre, l'IAGU exerce les responsabilités suivantes :

Voici les éléments de son cahier de charge :

- être un centre de référence documentaire pour le projet
- définir des contenus de formation sur la base ses besoins identifiés et les mettre en oeuvre;
- faciliter et contribuer au plaidoyer pour l'adoption des solutions innovantes identifiées durant la formulation et la mise en oeuvre des Agendas 21;

- contribuer au suivi technique du projet (missions, commentaires des documents produits par les villes, appui à la préparation des événements clés du projet et participation à ces événements) ;
- assurer le suivi administratif et financier de la contribution d'ONU-HABITAT;
- contribuer à la documentation de l'expérience acquise à travers le projet ;
- contribuer à l'identification et la mobilisation des guichets financiers potentiellement intéressés à la mise en oeuvre des plans d'action et à la réplique du projet.

La mairie de ville de Guédiawaye et les communes d'arrondissement : Ce sont les organes de prise en charge politique du projet au niveau local. Les municipalités fournissent la documentation locale disponible (rapports, schémas, plans, cartes, études, etc.). et sont appelées à jouer une fonction fédératrice des énergies, des efforts, des compétences et des expertises. Elles organisent la préparation, la mise en œuvre et le suivi des Agendas 21 locaux. Elles mettent à contribution les élus et les techniciens de la municipalité et s'assurent de leur participation effective aux manifestations clés telles que les ateliers de consultation. Elles sont aussi le canal d'information et de communication sur le projet, notamment en direction du conseil municipal, qui est tenu au courant des différentes étapes et évolutions du projet. Le conseil municipal débat et approuve les décisions relatives à l'agenda 21 local et décide des activités à financer sur budget municipal. Plus globalement, les municipalités s'engagent à mobiliser les ressources requises pour la mise en œuvre de l'Agenda 21 local, identifient les guichets financiers et formulent les requêtes de financement. Ce sont donc les maires qui ont la responsabilité de présenter et de défendre les dossiers de financement auprès des bailleurs identifiés.

Mais force est de constater qu'en plus des acteurs sus cités, d'autres, non moins stratégiques participent, d'un point de vue opérationnel notamment, au processus Agenda 21.. Parmi ceux-ci :

- Les organisations de la société civile

Les associations et organisations communautaires de base (ASC, GPF, GIE, CDQ,...). A Guédiawaye, on dénombre quarante deux Associations Sportives et Culturelles (ASC), des groupements de promotion féminine (GPF), des Groupements d'Intérêt Economique (G.I.E), des associations de développement de quartier (ADQ), etc. Elles traduisent la volonté des populations de s'impliquer effectivement dans la gestion de leur cadre de vie et d'amélioration de leurs conditions de vie. Elles sont appuyé en cela par certaines Organisations Non Gouvernementales (ONG) locales (DEFI, GRAIDE, ENDA graf, etc.) ou externes à la ville (Plan International, ENDA TM, Fondation SONATEL, Handicap International...)

Il faut également signaler la participation d'un groupe de représentation traditionnel des habitants : les délégués de quartier.

- Les services déconcentrés de l'Etat et les sociétés concessionnaires de services.

Les services déconcentrés de l'Etat : (police, eau et forêt, etc) sont présents dans l'ensemble du processus. Les sociétés concessionnaires assurent la fourniture de certains services sociaux de base (L'électricité, l'eau et le téléphone), et en cela jouent un rôle essentiel dans le cadre de vie. Dans le domaine de l'environnement, la société AMA /SENEGAL , spécialisée dans le ramassage et la collecte des ordures ménagères, est le seul partenaire de l'Agenda 21 Local.

- Les Programmes d'Aide au Développement :

Certains d'entre eux, qui interviennent dans la zone interfèrent à la marge de l'Agenda 21, mais préfèrent, pour l'essentiel intervenir à travers leurs propres structures de projet.. Il s'agit, entre autres de la Banque Mondiale (financement des infrastructures et des équipements communaux par le PAC), l'Agence Française de développement (Projet de réhabilitation de médina Gounass), la MCAC (Projet charrettes), Réseau Plus (Projet d'aménagement du littoral), l'USAID (Programme d'appui aux CDL), la Coopération décentralisée (Projet TIC et développement durable), etc.

5.2.3.2. LA DYNAMIQUE DU SYSTEME D'ACTEURS SUR LE TERRAIN DE GUEDEAWAYE : LE JEUX DES ACTEURS, TEL QU'IL EST

« Il convient de ne pas oublier que si l'agenda 21 local est à la fois document stratégique de développement d'un territoire à moyen et long terme et plan d'action pour la mise en œuvre de cette stratégie. Il est aussi avant tout un projet politique »³²³.

L'Agenda 21 Local de Guédiawaye donne à voir, tout au long de son déroulement, une multitude d'acteurs, divers dans leurs histoires et vécus sociaux et professionnels, en interactions. Ces dynamiques interactives sont d'une très grande richesse en termes d'apprentissages tant techniques et intellectuels que socioculturels et humains. Les apprentissages sont importants tant en terme individuel que collectif.

C'est toute la problématique de l'individu, du communautaire et/ou du collectif dans une situation sociale donnée qui est posée. L'instant et le lieu sont déterminants comme le sont la durée (le temps de la mise en œuvre de l'A21L) et la proximité (des acteurs vivant les mêmes environnements socioculturels). C'est là la trame des situations sociales qui peuvent se décliner dans différentes postures sociales et professionnelles : les représentants des collectivités locales, les animateurs des

³²³ François MANCEBO, le développement durable, Paris, Collection U, Armand Colin, p. 56.

organisations communautaires de base, les membres des activités économiques formelles et/ou informelles, les organisations d'appui tels les ONG, les services techniques étatiques, les responsables politiques locaux, etc.

Le jeu d'acteurs construit des situations sociales dans lesquelles se meuvent individus et groupes pour influencer et orienter une contrainte et/ou un projet politique donné. Rapportés à un projet d'A21L c'est-à-dire de gestion collective d'un territoire communal, l'action collective pour une transformation sociale et un aménagement du milieu au bénéfice du plus grand nombre, prend des allures d'un projet politique partagé.

5.2.3.2.1. Les acteurs institutionnels

- La Mairie

Que représente l'Agenda 21 Local pour la municipalité et plus particulièrement pour le maire de Guediawaye l'A21L :

- Financièrement, peu de choses, tant les budgets mobilisés dans le cadre de ce projet sont modestes (pour ne pas dire ridicules). De plus, les financements accordés pour la mise en œuvre des micro-projets démonstratifs ont été remis en cause du fait d'un certain nombre de tergiversations liées, entre autre, aux problèmes fonciers posés par la bande de filao où un des projets démonstratifs doit être implanté.
- En matière d'aménagement, le député maire à son propre projet pour l'aménagement du littoral, qui correspond à l'ambition et à la vision qu'il a pour sa ville

Afin de préserver ce littoral des nombreux appétits fonciers qui le concernaient, en raison de son aspect encore vierge d'aménagements, un plan d'aménagement du littoral a été réalisé par la Municipalité, mais il n'a jamais été approuvé par les autorités et donc jamais appliqué. Les populations et associations du littoral craignent que ce plan n'aboutisse à une privatisation du territoire au bénéfice d'intérêts privés, voire spéculatifs, dont ils seraient exclus..

Pour l'actuel Député-Maire de la Ville, au contraire, ce plan permettrait, en transformant la bande de filaos en une zone d'activités. de tourisme et de loisir, de préserver le cadre de vie et les espaces verts, de protéger la zone de l'appétit des spéculateurs fonciers, et d'éviter toutes constructions anarchique³²⁴.

³²⁴ Pour Mr Boca Sidick Kane, maire de Guediawaye « L'aménagement du littoral constitue une préoccupation d'ordre urbanistique et environnementale majeure pour la ville et les communes d'arrondissement, en raison de la compétition inorganisée qui s'exerce sur cette bande de terrain et l'espace environnant ». 'Ville de Guediawaye : aménager le littoral pour éradiquer l'anarchie', Quotidien, Le Soleil, 28 juillet 2004, Dakar.

En matière de politique locale. A ses débuts, le maire semble avoir nourri quelque inquiétude concernant le processus de planification participative que son prédécesseur avait mis en place via le Projet de Ville. Il semblait craindre que celui-ci ne se transforme en bastion de résistance des forces politiques qu'il venait de battre aux élections municipales. Le nouveau maire s'est alors empressé d'oublier le Projet de Ville antérieur lancé par son prédécesseur.

D'où l'idée peut être de profiter de l'opportunité que représentait le projet A21L pour lancer un processus qui lui serait propre, et dont il aurait la maîtrise³²⁵. Mais rapidement, les forces sociales et les acteurs locaux qui avaient investi le Projet de Ville antérieur devinrent des partenaires incontournables du processus A21L et établirent une continuité entre les deux. On retrouve plus ou moins le même type d'organisations voire de personnes (parfois avec des postures différentes) dans les deux processus.

En matière d'image, nationale, et surtout internationale. Le maire de Guediawaye y aura trouvé une tribune, une scène pour mettre en visibilité (et donc en 'vente') une ville de près de 500 000 habitants, pratiquement inconnue à l'international, tant elle pâtit de l'ombre de la capitale, dont elle n'est qu'une excroissance. C'est ainsi que M. Bocar Sedick KANE, maire de Guediawaye a présenté l'état d'avancement de l'A21L de Guediawaye lors du dernier Forum Mondial de Vancouver en 2006³²⁶ ..

Si le maire a appuyé politiquement l'A21L dans ses phases protocolaires et a su utiliser son image sur certaines scènes internationales, ce projet n'a pas constitué une priorité, tant dans sa stratégie politique. Il avait en tant que responsable important du parti au pouvoir, d'autres cartes à jouer ; et en tant que financier, des partenaires beaucoup plus riches à prospecter (BM via ADM, UE, AFD, etc.)

Il est attesté par certains de nos interlocuteurs que la verve, l'entregent et l'engagement politique du maire en faveur de l'agenda 21 local ont laissés place à un intérêt moindre et accessoire à l'initiative. Force est de constater en tout cas, qu'aujourd'hui, en dépit de l'institutionnalisation de l'A21 Local, la démarche et l'outil de planification qu'il constitue peinent à être intégré à la politique municipale de Guédiawaye. Est-ce à dire que l'A21 Local n'est pas suffisamment approprié et appuyé par le Maire de la ville, les conseillers municipaux et les agents techniques ?

Quand on parle de l'apport de l'A 21 local pour la ville, nos informateurs citent en premier lieu la dotation aux municipalités de personnes ressources nouvelles à travers les assistants techniques. Il est vrai que du fait de leur position dans le dispositif de mise en œuvre des A 21 locaux, et de leur posture d'interface entre tous les acteurs impliqués, ces assistants techniques sont devenus « les têtes pensantes de toutes les communes ». Situation, qui, compte tenu des stratégies de positionnement et des luttes pour le pouvoir, engendre souvent des conflits latents et/ou ouverts entre ces nouveaux

³²⁵ Cet intérêt s'est d'ailleurs concrétisé par le vote d'un budget de 35 millions de FCFA (53 350 Euros), comme contrepartie de la ville au financement du processus.

³²⁶ Séance de réseautage / Networking Event « Agenda 21 Local : ou en sommes nous ? » organisé par ONU Habitat et IAGU lors du Forum urbain mondial de Vancouver, 2006.

agents des municipalités et leurs collègues, voire entre eux et les partenaires engagés dans le processus de l'A21L.

Ce qui ressort de l'ensemble des expériences sénégalaises, c'est que les processus A21L ne peuvent réussir que si, comme à Saint Louis, les autorités municipales s'en approprient et l'insèrent dans leur politique. Cela ne semble pas être totalement le cas à Guédiawaye même si l'institutionnalisation est effective. Mais le fait que le bureau de l'Agenda 21 Local, nouvellement créé, se soit transformé progressivement en bureau de coordination de l'ensemble des projets urbains de la ville, semble démontrer que, sans forcément s'attacher au label Agenda 21 (dont l'utilisation sera fonction de son efficacité à mobiliser les financements) l'idée avance de l'importance d'un grand service de l'aménagement et des projets au niveau de la ville.

- Les services techniques déconcentrés.

Représentés dans la zone par Madame le Préfet, qui a participé à la plupart des cérémonies protocolaires liées à l'Agenda 21, les services déconcentrés étaient massivement représentés lors des phases de mise en débat du projet (Consultation de ville, ou Mini Forums), de même qu'ils ont été associés, pour ceux d'entre eux directement liés aux problématiques abordées, aux groupes de travail³²⁷. Les services déconcentrés traduisent souvent la position assez 'conventionnelle de l'« administration d'avant ». Celle qui croyait détenir les clés techniques du développement et imposait ses analyses, ses projets et ses normes aux populations. D'où, dans l'ensemble une attitude assez technocratique et bureaucratique résultant d'une tradition d'administration d'autorité.

Un des exemples les plus significatifs est certainement celui du discours répressif tenu par les services déconcentrés de l'Etat (mais ils ne sont pas les seuls) concernant le problème de l'exploitation illégale du sable du littoral par les charretiers du secteur informel, ou celui des possibilités de développer une agriculture urbaine dans la zone littorale.

La réponse apportée à la première question est uniquement répressive : confisquons les charrettes, arrêtons les charretiers, donnons des amendes.

La réponse donnée à la deuxième question est purement bureaucratique : la zone littorale est une zone protégée, il n'est pas question d'en envisager une exploitation pour du petit maraîchage, même si l'exploitation pouvait au-delà de fournir des emplois et des revenus, contribuer à une surveillance des lieux et participer in fine à une protection de cet environnement naturel.

Les services déconcentrés semblent, dans leur majorité, s'accrocher à un modèle théorique de protectionniste par voie d'autorité, même si ils n'ont pas de toute évidence les moyens humains et matériels de le mettre en œuvre.

³²⁷ Eaux et Forêts, Service départemental de l'urbanisme et Police municipale pour le Groupe de travail sur le littoral ; Service départemental de l'hygiène, service départemental de l'urbanisme et Sapeurs pompiers, pour le Groupe de travail Inondations.

Une question délicate a été soulevée dans les Mini Forums : celle des contradictions existantes entre le discours officiel des services et des autorités, et les pratiques occultes de certains de leurs membres. En effet, il arrive à certains de fonctionnaires indéliçables (chichement rémunérés il est vrai) de faire quelque entorse à leurs principes, et de fermer les yeux sur quelques pratiques illégales d'exploitation de l'environnement, en compensations des largesses de certains commanditaires.

- L'IAGU (Institut Africain de Gestion Urbaine)

L'Institut Africain de Gestion Urbaine (IAGU) n'est pas un acteur institutionnel de la même nature que les autres. En tant qu'ONG Internationale elle peut prétendre à être classé dans la famille de la société civile. À l'instar de beaucoup d'autres ONG, elle est, à l'occasion, prestataire de services pour le compte des bailleurs institutions internationales ou des Etats. C'est là une des évolutions des rapports entre les différents acteurs institutionnels, dont le rôle de maîtrise d'ouvrage délégué que joue l'IAGU dans l'élaboration et la mise en œuvre de l'A21 local est une parfaite illustration.

L'IAGU est né en 1987, (l'année où le rapport Brundtland officialise le concept de développement durable) avec comme mission d'appuyer les municipalités et les autorités des villes d'Afrique de l'Ouest et du Centre, de promouvoir la gestion durable de l'environnement et de lutter contre la pauvreté.

Le projet A21L est une opportunité de renforcer sa position dans le domaine de l'environnement urbain dont l'IAGU est un des spécialistes reconnu au niveau régional. Il n'est pas sans intérêt d'ailleurs d'évoquer une certaine concurrence qui a pu s'établir à un moment donné dans ce domaine entre ENDA TM et l'IAGU. Progressivement l'IAGU a su conquérir un « marché du développement » et se construire une expertise et une réputation dans le domaine de la gestion de l'Environnement urbain en général et celui de l'Agenda 21 en particulier.

Alors que ENDA à partir des années 90 qui voient l'officialisation d'un Développement durable technique, semble prendre un peu de recul vis-à-vis d'un concept qui sent la récupération, et lance le concept de développement social et politique, l'IAGU s'engouffre dans le créneau très porteur du Développement durable et en devient un acteur incontournable au Sénégal puis dans la région³²⁸. L'IAGU développe, à partir des années 90, des projets concernant : les diagnostics et profils environnementaux, l'agriculture urbaine, la gestion des déchets, ou gestion des risques urbains, les outils et méthodes de planification stratégique des villes.

³²⁸ A partir de la fin des années 90, Enda se rapproche des municipalités ainsi que des organisations internationales qui les soutiennent (ONU Habitat, Coopération décentralisée, etc.). Aujourd'hui un modus vivendi semble avoir été trouvé entre certaines équipes d'ENDA (nous pensons en particulier à ENDA Ecopop) et l'IAGU. Ces deux ONG interviennent souvent de concert dans certains projets, comme c'est le cas du Projet de développement stratégique du Grand Dakar, certains cadres de l'IAGU interviennent comme consultants dans des études pilotées par ENDA, une alliance objective, mais parfois critique, semble en voie de construction.

L'IAGU s'impose ainsi progressivement comme un interlocuteur et un opérateur incontournable des organisations internationales (ONU Habitat, Cities Alliances, etc.).

C'est ce positionnement qui permet à l'IAGU : de trouver une partie importante de ses financements et d'acquérir une reconnaissance nationale et internationale.

Dans l'ensemble on peut considérer que l'IAGU a cherché à professionnaliser ses prestations, ce qui lui donne une relation particulière au terrain :

- Une certaine 'rigidité' dans l'application des procédures et normes internationales en vigueur pour la mise en œuvre des A21L.

- Une notion du temps 'experte' qui ne s'accorde pas toujours avec le temps plus long des pratiques de dialogue avec les populations, ce qui explique peut-être certains tiraillements concernant la mise en œuvre du processus l'A21L de Guediawaye.

- Une performativité forte en termes d'introduction de la référence au développement durable dans le discours des acteurs du développement local et des Municipalités, mais nettement plus faible en matière de réalisations concrètes et de capacité à mobiliser des financements à cet effet. D'où une certaine frustration des populations et des municipalités quant aux résultats en termes de réalisations.

Mais n'est ce pas la loi du genre? Les nouvelles modalités du développement par projet, imposent aux acteurs du développement (dont les ONG d'appui) une course-poursuite après les bailleurs de fonds. La page A21L semble provisoirement tournée. Ainsi le veut la logique du développement par projet.

Par ailleurs, les changements intervenus à Nairobi dans l'équipe de suivi des Agendas 21 locaux font que le dossier traîne. L'on hésite à l'intégrer dans le gigantesque département Environnement où il risque d'être noyé. De fait, ONU Habitat semble s'orienter vers l'identification d'autres initiatives quand le projet Agenda 21 locaux sera clôturé en octobre 2008 prochain. Actuellement, l'on en est à la capitalisation des agendas 21 locaux phase à l'issue de laquelle leur reconduction ne semble pas être envisagée.

En attendant, l'IAGU estime que c'est aux collectivités locales de porter l'initiative et qu'il n'est plus directement impliqué dans l'opérationnalisation des projets démonstratifs. Il reconnaît que même, si la ville de Guédiawaye éprouve des difficultés à trouver le financement de ces projets, il n'en demeure pas moins vrai que des pistes existent via ses propres réseaux et contacts. L'IAGU continue bien entendu à conseiller et à appuyer la mise en œuvre mais cet appui est plus marqué dans les autres villes telles que Saint Louis ou Matam que Guédiawaye.

- Les Directions nationales de ministères : Aménagement du Territoire, Environnement et Urbanisme

La Direction de l'aménagement du territoire est un partenaire muet du processus. Elle joue un rôle de représentation lors des événements marquants mais semble n'avoir d'une faible implication et connaissance du dossier. C'était l'impression qui se dégageait de l'interview de son Directeur au début du projet. Cette impression s'est confirmée récemment encore quand le Directeur de l'Aménagement du Territoire avoue ne pas suivre véritablement l'actualité du dossier A21 local.

- L'Association des Maires du Sénégal (AMS)

Ils sont un partenaire officiel du projet. A l'origine c'est parce que le maire de Louga était président de l'Association des maires du Sénégal et membre influent de l'Association des maires des villes francophones, que la ville de Louga a été choisie comme lieu d'expérimentation du premier A21L au Sénégal.

Par la suite l'AMS a joué un rôle important dans le choix des Quatre villes qui auront bénéficié de la phase d'extension du projet (Saint-louis, Matam, Tivaouane et bien sûr Guediawaye).

Le rôle de l'AMS c'est essentiellement résumé à un rôle de représentation tant au niveau national qu'international.

- Les Agences

Les Agences, qui sont aujourd'hui des acteurs de plus en plus importants dans l'intervention urbaine semblent faire peu de cas de l'Agenda 21 Local de Guediawaye.

La Plan Jaxxay, chargé de la lutte contre les inondations et de la résorption des bidonvilles semble s'être désintéressé des travaux du Groupe de travail 'Inondations' de l'A21L. poursuit son projet de relocalisation des inondés de médina Gounass, sans tenir compte des recommandations du groupe de travail de l'A21L.

L'Agence Autonome des Transports Routiers (AATR) supervise les études préalable à la construction de la VDN (Voie de Dégagement Nord) qui devrait relier Dakar à son arrière pays, en passant sur la bande littorale de Guediawaye grâce à un financement d'un Fond Koweïtien pour le Développement. Jusqu'à présent, très peu d'information ont filtré de cette opération.

L'Agence de Développement Municipal développe ses contrats de Ville de manière autonome, même si elle peut prendre en considération, à la marge, les propositions avancées dans le cadre des processus participatifs impulsés par la Municipalité de Guediawaye. Elle est sensé être une Agence d'appui au service des communes, mais cet appui doit passer à travers des 'conditionnalités' et des procédures très techniques qui font peu de cas de la démarche participative promue par l'A21L..

Mais l'essentiel vient peut-être d'ailleurs : l'A21L a rencontré les dynamiques d'un certain nombre d'autres acteurs locaux, dont il est venu exciter les convoitises ou perturber les intérêts.

5.2.3.2.2. Les acteurs socio-économiques

Le point de vue des acteurs de la société civile sont cernés à travers l'ensemble des interviews qui ont été faits (Responsables ONG et associations locales et Membres des Comités 21 et des Groupes de travail). Nous n'avons pas fait de recherche directe auprès des acteurs économiques, leur positionnement est cerné à travers l'analyse des textes et des débats de l'Agenda 21. Bien que partenaires muets, ils n'en font cependant pas moins partie du jeu d'acteurs.

- Les partenaires de la société civile

Nous l'avons déjà signalé, le maillage du territoire Guediawayais par le tissu associatif et les ONG qui les appuient est extrêmement dense³²⁹, mais ce groupe est traversé par de profondes différences.

De ce fait son positionnement dans le jeu d'acteurs de l'Agenda 21 Local peut varier. Nous en prendrons trois exemples.

Il y a ONG et ONG, ou le positionnement différencié des ONG et des associations.

- L'ONG Défi ou les courtiers du développement

Le projet d'enlèvement des ordures par charrette, tel qu'il avait résulté des travaux du groupe de travail de l'A21L sur les Inondations a connu quelques péripéties. Celui ci à pris beaucoup de retard dans l'envoi des fonds par Habitat Naïrobi, mais aussi du fait de confusions administratives locales.

L'ONG Défi, membre actif du groupe de travail, et bien implantée dans la zone de Médina Gounass, a saisi cette occasion pour s'approprier ce projet et user de son entregent pour présenter avec succès, un projet similaire au financement du FSP de l'Ambassade de France. Elle aurait mobilisé à cet effet un budget de 50 millions de FCFA environ 10 fois plus que le financement initial programmé dans le projet A21L.

Le « nouveau » projet, qui a reçu un financement significatif³³⁰, a donc été mise en œuvre, mais pas « comme nous l'avions souhaité » précise pudiquement le responsable de l'A21L.

En fait il semble que, détenant actuellement les clés du financement, l'ONG Défi ait négligé de consulter les membres du Groupe de travail, ainsi que l'association de Développement de Médina Gounass, qui assurait l'ancrage social dans le quartier. Les résultats semblent s'en ressentir, car malgré la disposition des financements, le projet de mise en fonctionnement des charrettes connaît de graves difficultés de mise en œuvre.

³²⁹ Le Bottin Social 2005, réalisé par la Commune de Guediawaye avait identifié 21 ONG intervenant dans le territoire de la Commune, (dont 3 ayant leur siège dans la commune) et 183 Associations (8 ASC, 51 Associations de développement, 58 GIE, 60 GPF, 3 Associations de handicapés) in République du Sénégal, Ville de Guediawaye, Bottin Social 2005,

³³⁰ Selon des informations dignes de foi, le financement serait plusieurs fois supérieur au financement établi par le Groupe de travail.

En fait ce genre de pratique, assez courante, correspond aux pratiques d'un certain type d'ONG animées par les 'courtiers du développement' tel qu'il ont été défini par Olivier de Sardan³³¹

L'ONG Défi correspond bien au profil de ces ONG 'familiales' pilotées par des personnalités locales, qui usent de leur entree et de leurs contacts tant auprès des réseaux politiques locaux, que des administrations ou des bailleurs, pour asseoir leur légitimité et drainer des fonds pour réaliser des projets qui sont devenu leur nouveau fond de commerce.

C'est ainsi que le Président -fondateur de l'ONG Défi, Mr Ibrahima LO, pour ne pas le citer, se présente sur sa carte de visite comme : « Artiste peintre », « Pédagogue, Andragogue, Diplômé en Droit », « Consultant en éducation de base non formelle » et « Chevalier de l'Ordre National du Mérite ». Il occupe la scène médiatique locale en organisant par exemple, pour le compte du ministère, lors de la dernière journée nationale sur l'environnement, une conférence sur les changements climatiques, pendant laquelle il fait largement la promotion de son ONG devant les autorités locales réunies, laissant la portion congrue à l'exposé scientifique de l'A21L.

Ce type d'ONG démontre une certaine performativité, son discours lui permettant à la fois : de diffuser le discours environnemental, d'asseoir sa légitimité auprès des institutions locales et d'accéder à certains financements. Reste à vérifier maintenant si les activités sont à la hauteur des objectifs annoncés.

Il est probable qu'une telle stratégie, qui semble bien fonctionner dans un contexte de quartier très pauvre aux populations sous éduquées, et dont les structures associatives sont encore faible, comme Médina Gounass, aurait plus de difficulté à s'imposer dans des quartiers de classes moyennes éduquées et dotées de structures organisationnelles fortes, comme ceux du littoral.

- L'association de défense du littoral et les coopératives d'habitat, des organisations territoriales des classes moyennes.

Nous avons vu, dans la partie consacrée à la dimension sociale de l'Agenda 21 Local (Préciser la page), le sort réservé au micro-projet du groupe de gestion du littoral, dont il était prévu, qu'il se réalise dans la commune d'Arrondissement de Wakhinane – Nimzatt. La réalisation de ce projet étant bloqué, provisoirement pensait-on, par le retard dans l'arrivée des fonds de ONU Habitat, une initiative de même nature fût lancée dans la Commune d'Arrondissement voisine de Ndiarème Limamoulaye.

Nous observons dans cette zone littorale, occupée par des coopératives d'habitats destinées aux fonctionnaires et aux cadres moyens de la société du secteur moderne, une vie associative très riche.

C'est ce qui explique probablement que le processus engagé lors du groupe de travail sur le littoral (création d'un petit projet maraîcher par un GIE de jeunes + mise en service de la pépinière municipale, à l'état de friche depuis son ouverture dans la C A de Wakhinane Nimzatt) ait rebondi

³³¹ Claude Freud, Bierschenk, Thomas, Chauveau, Jean-Pierre & Olivier de Sardan, Jean-Pierre. – Courtiers en développement. Les villages africains en quête de projets. Paris, Karthala ; Mayence, APAD, 2000, 318 p., bibl. (« Hommes et Sociétés »), Cahiers d'études africaines, 167, 2002

Une initiative combinée du responsable de l'A21L, qui a bénéficié d'un appui 'technique' de l'UTM, d'un appui financier de la coopération canadienne, et à reçu un large écho auprès des associations de la zone, a permis de déboucher sur un projet d'envergure locale. Dès réception du financement canadien, une série d'activités s'enchaînaient

Un comité technique était mis sur pied qui associait certains membres du groupe de travail littoral de l'Agenda 21 Local.

Trois journées de nettoyage (Set Setal) étaient organisées avec la participation massive des populations. Une subvention de la municipalité et la mise à disposition de camions d'évacuation par la société concessionnaire d'enlèvement des ordures, ainsi que la mobilisation des acteurs associatifs locaux, a permis d'évacuer les ordures accumulées pendant près d'une décennie dans la zone.

Les projets d'aménagement et d'équipements (parcours sportif, terrains de football, zones de détente, etc) programmés dans le cadre d'un atelier de cartographie sociale qui s'est déroulé sur deux mois, devaient être réalisés dans les mois à venir. Cette expérience et sa dimension territoriale et participative a retenu l'attention des autres Communes d'Arrondissement du littoral, ainsi que de la CADAK, qui cherche les moyens de la généraliser cette dynamique à l'ensemble de la zone littorale.

Ces associations et coopératives d'habitat, essentiellement représentatives des classes moyennes locales, semblent davantage relever d'un modèle d'aménagement 'citoyen'. Leurs débats internes, si ils ne sont pas toujours exempt de défense 'nymbiste' à des intérêts catégoriels, sont certainement ceux qui se rapprochent le plus de la notion d'intérêt général.

- ENDA graf Guediawaye : un réseau pour le changement social et politique.

ENDA graf Guediawaye se présente comme une ONG d'un type particulier. Il s'agit d'un groupe décentralisé et territorialisé d'une structure en réseau : ENDA graf. lequel met en application les principes de subsidiarité et d'autonomie créatrice de ses composantes, et d'une ONG fortement insérée sur le terrain local.

Dans cette optique l'ONG est une institution hybride qui tient tout à la fois :

- de l'ONG d'appui (développement de projets en appui aux initiatives des organisations de base et des pratiques populaires) ;
- du mouvement populaire (certains membres/responsables de l'ONG sont également des responsables dans le mouvement social local et se situent à l'articulation entre l'ONG et le mouvement social ;
- d'autres activités parrainées par l'ONG enfin relèvent de l'économie sociale, comme le restaurant communautaire, le centre d'hébergement, ou le cyber centre.

Le positionnement de ENDA graf Guediawaye vis-à-vis de l'A21L sera ainsi complexe, voire ambiguë. D'une part les dirigeants de ENDA graf Guediawaye ne considèrent pas que l'A21L soit un lieu stratégique de définition des politiques de développement local et de mobilisation de fonds à cet effet. Son investissement sera donc assez distancié. D'autres par ils ne peuvent se permettre d'ignorer cet espace de débat local et se feront donc représenter systématiquement dans ses débats et ses activités par un de ses principaux responsables³³² qui viendra défendre la position et la 'méthode' ENDA graf³³³.

Dans le cadre des activités liées à l'A21L ENDA assumera le rôle suivant :

- Plaidoyer pour certaines catégories d'habitants (les charretiers par exemple) dont les besoins et logiques sont peu prise en compte par les institutions et les autres composantes de la société civile

- Influencer les politiques et les décisions en s'inscrivant dans les différents groupes de travail et en agissant comme protagonistes actifs dans les différentes réunions /phases du processus A21L

- Assurer une continuité de la réflexion et de l'action en matière de planification locale participative. C'est ainsi que c'est ENDA (certes via une autre équipe, ENDA ecopop) qui a été la charnière du processus antérieur de Projet de Ville. C'est aussi, ENDA graf qui a accompagné le processus de planification participative que constitue le projet d'appui aux CDL et PDL, au niveau des C A. Par ailleurs, de nombreuses autres activités de ENDA (appui aux activités économiques de femmes, appui aux caisses d'épargne et de crédit, etc) continuent à se développer et constituent un terrain d'action favorable au DUD.

Sur le marché du développement, et dans les jeux de pouvoirs qui mènent au changement social et politique, les stratégies peuvent diverger et la concurrence est parfois rude. L'Agenda 21 Local de Guediawaye ne fait pas exception à la règle. Les alliances, conflits, qui traversent la société civile constituent la trame de l'Agenda, comme des autres dispositifs de planification stratégique, et conditionnent souvent le succès ou l'échec des politiques publiques.

- Les acteurs privés 'invisibles'

Le secteur privé, ne peut évidemment être oublié dans cadre conjoncturel d'une politique de développement durable. La pression sur les ressources naturelles (terres, zone littorale, sable, etc) est directement liée à la demande économique liée à une économie qui marie pauvreté et croissance non contrôlée.

³³² Ce responsable d'ONG était auparavant employé par une commune d'arrondissement et a joué un rôle important dans le pilotage du Projet de Ville antérieur.

³³³ Voir l'ouvrage collectif Changement politique et social. Eléments pour la pensée et l'action, Ed ENDA Graf Sahel, Dakar, 2005.

Notre propos n'est pas de détailler la base économique du développement de Guediawaye, mais nous ne pouvons omettre de mentionner quelques acteurs économiques 'invisibles' de l'Agenda 21, qui pour autant n'en sont pas moins importants.

- Les pratiques informelles spoliatrices de l'environnement ...et leurs commanditaires

Les pratiques illégales des *charretiers* qui déposent les ordures (dont le ramassage n'est pas ou peu assuré) dans la bande de filao et qui constituent le maillon ultime de l'exploitation 'illégal' du sable marin ont été décrites dans le travail de mémoire de Cheikh Diop³³⁴, et abondamment dénoncées dans les différents espaces de débat de l'Agenda 21 Local.

Si celles ci ne sont pas excusables, elles sont 'compréhensibles', et ne disparaîtront pas tant que l'on n'aura pas proposé aux personnes qui survivent de ce travail, une alternative satisfaisante.³³⁵

Mais derrière ces pratiques liées souvent à la survie, nous trouvons aussi les 'commanditaires underground' du secteur informel, en particulier ceux de l'exploitation du sable marin (commerçants, fonctionnaires, voire policiers, représentants de l'Etat le jour, marchands de sable la nuit). Leurs discours officiels sont à l'opposé de leurs pratiques. On a même vu intervenir certains responsables de la sécurité auprès des autorités pour demander que soient relâchés, au grand dam des associations de la zone, certains charretiers arrêtés pour leurs pratiques illégales.

Les pouvoirs publics, et plus particulièrement les services déconcentrés, pourraient d'ailleurs s'inspirer de la situation des *marâchers*, qui commencent à installer des petits jardins 'tolérés' à l'orée de la bande de filao. Ces derniers souhaiteraient que le projet d'aménagement du littoral, officialise l'intérêt de telles pratiques favorables à la sécurisation et la conservation de la zone. Les tentatives expérimentales menées par l'Association de Développement du Littoral, montrent que la position des autorités est en train d'évoluer et que cette voie est porteuse d'avenir.

- Les spéculateurs immobiliers

De fait, l'épineuse question de l'extraction du sable marin par les charretiers qui posent des problèmes environnementaux et participant de la destruction de la haie verte et de l'avancée de la mer, est à lier avec le développement exponentiel de l'immobilier. Guédiawaye, comme différentes autres parties de l'agglomération dakaraise, connaît une émergence et un accroissement de la classe moyenne et d'une bourgeoisie nouvelle. Celles-ci sont le moteur d'une nouvelle économie de la construction qui en plus

³³⁴ Cheikh Diop, Développement durable et Gouvernance locale à Guediawaye : l'exemple de la gestion du littoral, Mémoire de Maîtrise, Département de Géographie, UTM, sept. 2004, 131 p.

³³⁵ Extraits de l'interview du coordinateur de l'Agenda 21 Local de Guediawaye par Claire Vincent : « l'extraction du sable marin, détruit foncièrement l'environnement. Aujourd'hui, par exemple, on dit qu'il faut éradiquer, qu'il faut faire cesser cette activité. Mais moi, je crois que ce n'est pas par des actions de police qu'on peut faire cesser ces activités, ni par l'utilisation de la force. Je crois qu'il faut des actions faites de manière concertée...Il faut aussi proposer en échange, une activité aussi lucrative ou encore plus lucrative (que leur activité actuelle). Je dis que le développement durable c'est aussi, un développement économique à travers les activités. Un mieux être économique....Je dis qu'il y a une dimension fondamentale qu'il faut d'abord essayer de surmonter avant de parler de développement durable : la pauvreté. »

de chercher des habitations, investissent dans l'immobilier, que la demande de location, du en partie au croît démographique, rend très lucratif. Ce qui ouvre la voie à toutes sortes de spéculations foncières et immobilières au sein desquelles des alliances autour d'intérêts particuliers communs se nouent.

- Les 'populations'

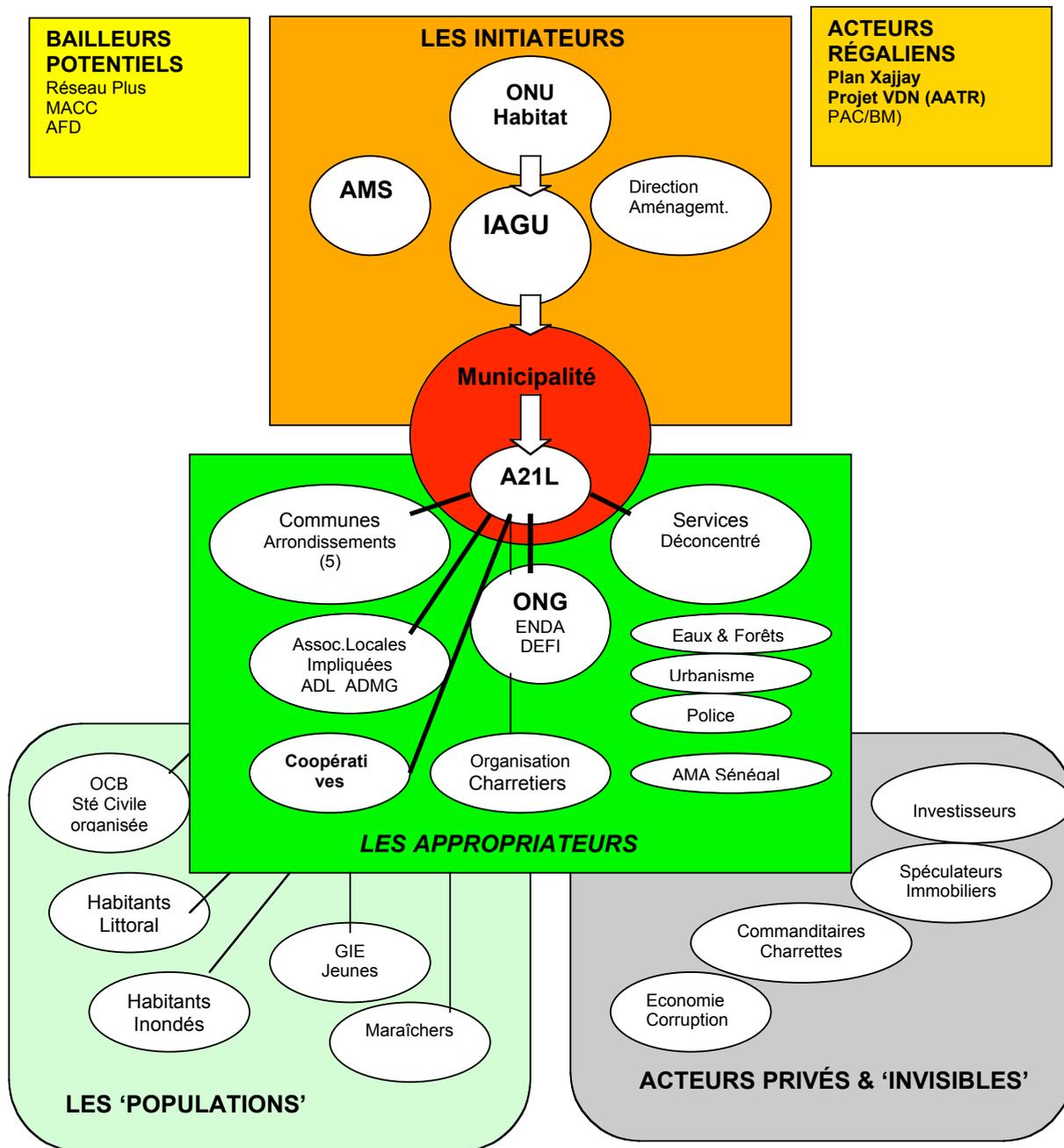
Omniprésentes dans le discours de la 'participation, elles sont peut être paradoxalement, les grandes absentes de l'Agenda 21. C'est ainsi que Claire Vinchent, qui a travaillé ce sujet de la participation sur le terrain pouvait dire « Dans mes rencontres quotidiennes, durant les quatre mois passés à Guediawaye, je n'ai rencontré que très peu de personnes, en dehors des acteurs directs de l'Agenda 21 qui connaissent ce projet », ou que Mr Soulaymane Ndoye, coordinateur du sous comité 21 de Médina Gounass, avançait : « L'Agenda 21 n'a pas été restitué aux populations...(de ce fait) ...Les populations ne se sont pas appropriées le programme. »

Ici non plus, nous ne pouvons détailler la situation, mais nous évoquerons le cas de deux groupes particulièrement importants, celui des femmes et des jeunes.

Les femmes : une participation inversement proportionnelle à l'enjeux. Bien qu'un effort ait été fait pour inciter à leur participation, celle ci est encore insuffisante . On note sans surprise que leur participation est inversement proportionnelle à l'importance de l'instance de participation. Si les femmes représentent un peu plus d'un tiers des participants («35,5%») lors de la Consultation de Ville, largement ouverte, elles ne constituent plus que de 13 à 20% des membres des Groupes de travail ou des participants aux Mini Forum de stratégie ou de validation des projets.

Les jeunes : le poids encore déterminant des 'grands frères'. Ces derniers espéraient, à travers les emplois dont la création était prévue dans les deux micro projets d'enlèvement des ordures et de maraîchage, être, via les associations de quartier, les principaux bénéficiaires en termes d'emplois. Mais on a peu vu les jeunes, dans la participation aux espaces publics de débats de l'Agenda 21 qui ont été investis, pour l'essentiel, par les grands frères, voire dans certains cas par les aînés.

Figure n° 49 : Schéma du système d'acteurs de l'Agenda 21 Local de Guédiawaye



Jean-Jacques GUIBBERT 2008

5.2.3.2.3. Quelques clés de lecture du jeux d'acteurs

5.2.3.2.3.1. Un jeux d'acteurs qui évolue selon les étapes du projet

Le jeu des acteurs a évolué aux différentes étapes du projet Ainsi, dans sa *phase de lancement*, le rôle central est tenu par l'IAGU. C'est cet Institut qui détient la clé des financements apportés par ONU habitat. C'est lui également qui fixe les règles de la procédure à suivre pour l'établissement de l'Agenda 21, inspirées au niveau international par ONU Habitat, et vulgarisées au niveau national par les formations de l'IAGU.

L'Agenda doit passer maintenant à l'épreuve du terrain. Pendant cette *phase de consultation* (Consultation de Ville), *et de conception* (Groupes de travail et mini Forums), le rôle clé est joué par un ensemble d'experts engagés de niveau local. Deux manières de faire doivent s'ajuster : les procédures pré formatées de l'IAGU, ou des procédures mieux adaptées aux rythmes et aux forces locales. Nous assistons à la confrontation de deux façons de faire et de deux types d'expertise (expertise liée à l'international versus expertise locale). Dans le cas de l'Agenda 21 de Guediawaye, il semble que l'expertise locale ait joué un rôle prépondérant. Le rôle d'articulation joué par le responsable local de l'Agenda 21, payé par l'IAGU, mais positionné au sein de la municipalité, est essentiel.

La *phase de mise en œuvre* (projets de démonstration), voit un retrait de l'IAGU / ONU Habitat et une prise de relais par différents acteurs locaux pour le portage différencié des projets. Ce sera la municipalité qui prendra le relais en institutionnalisant l'A21L (création d'un nouveau service de l'Agenda 21) et en reproduisant le projet d'aménagement du littoral initial dans une autre Commune d'Arrondissement

Dans le cas du projet proposé par le groupe de travail Inondations (enlèvement des ordures par charrette) ce sera une ONG de courtage locale qui récupèrera le micro projet Médina Gounass pour tenter de le mettre en œuvre.

5.2.3.2.3.2. « *Initiateurs* », « *appropriateurs* » et « *bénéficiaires* » ; *acteurs visibles, invisibles et regaliens*.

- Les « *Initiateurs* »

Au regard du dispositif organisationnel et en dépit des discours sur le caractère éminemment démocratique et participatif de l'A21L de Guédiawaye, il ne fait aucun doute que l'approche est aussi institutionnelle. Le partage des fonctions, rôles et tâches entre les différents acteurs abouti à une hiérarchisation de fait entre acteurs dont certains sont les « *initiateurs* » et d'autres les « *appropriateurs* ».

De part sa position de concepteur technique et d'animateur de toute la dynamique (information, communication, interface entre tous les acteurs, orientation de la démarche globale, élaboration des

outils méthodologiques, gestion des fonds, etc.) l'ONG IAGU a un rôle prépondérant vis-à-vis de tous les autres acteurs. Elle impulse et « opérationnalise » tout le processus avec l'appui politique fort et constant du bailleur et des pouvoirs politiques (Ministère et collectivités locales), et une bonne réactivité des acteurs locaux. On peut donc identifier dans ce processus une première échelle du dispositif organisationnel c'est-à-dire le niveau le plus élevé de prise de décision, constitué par l'ONU Habitat, le ministère de l'aménagement du territoire, la mairie de ville et la structure d'appui qu'est l'ONG IAGU. C'est l'instance d'orientation politique, stratégique et opérationnelle du projet. C'est elle qui décide de la participation et des niveaux d'implication des autres acteurs/partenaires.

- Les « Appropriateurs ».

L'analyse des phases de conception, d'élaboration, de mise en œuvre, de suivi et d'évaluation du projet d'A21 L montre que c'est là une dynamique de diagnostic territorial et environnemental qui a nécessité une forte mobilisation et une large participation des différentes familles d'acteurs. Cette mobilisation a été d'autant plus aisée qu'elle faite suite à Guédiawaye à des expériences du même type – au moins dans la démarche - à travers notamment le projet de ville et de la mise en place des CDL. Le processus de mise en œuvre de l'A21L de Guédiawaye a largement bénéficié d'une expertise locale et d'une certaine habitude des différentes catégories d'acteurs à travailler ensemble. (longue tradition d'implication dans le développement communautaire, développement d'une expertise en, matière de diagnostic du cadre de vie). De ce fait, la démarche de l'A21L présente beaucoup de similitudes avec des initiatives antérieures

Pour un groupe d'acteurs, fortement 'engagés' au niveau local, et insérés de manière différenciée et plurielle (services techniques, élus, société civile) il semble que l'Agenda 21 ait été saisi comme une opportunité de création de sens commun au sein de son territoire. La participation de certains de ces acteurs est vécue comme un engagement citoyen et opérationnel dans la résolution des problèmes de leur ville, leur commune, et leur quartier.

C'est ce groupe qui jouera un rôle 'dynamisateur' dans l'élaboration collective d'un programme de développement local, la recherche collective des fonds, et l'exécution et la mise en œuvre des projets opérationnels

- Les populations 'bénéficiaires'

On note une tension forte entre la posture des acteurs, responsables et animateurs du projet et celle des simples bénéficiaires qui est celle de la majorité des 'populations' quand elle est informée. En filigrane se dessine la question de l'appropriation et de la maîtrise de l'esprit, des enjeux et des objectifs du projet par les acteurs locaux.

- Les acteurs invisibles

Nous ne pouvons pas, enfin, omettre de mentionner les acteurs 'invisibles' ou 'indiscibles' du processus (spéculateurs immobiliers, commanditaires de l'extraction illégale du sable, élus ou agents publics 'indélicats'). Si leur point de vue et leurs intérêts ne sont pas défendus au grand jour, dans les espaces de débats du processus, leur présence est néanmoins réelle et conditionne l'avenir du projet.

- Les acteurs régaliens

Certains acteurs enfin, ne dépendent pas des modalités de régulation et de gouvernance du système Agenda 21 Local. Les décisions sont prises au plus haut niveau.

Rien ne garantit que, dans quelques années, les efforts d'aménagement du littoral de Guediawaye, développés grâce à une mobilisation de l'ensemble des acteurs locaux ne soient rayés de la carte par l'implantation, sans aucune consultation préalable, du nouveau tracé de la VDN³³⁶

Une fois cette voie créée, on assistera à une disparition progressive de la bande de filao, du fait de l'emprise de la voirie d'une part, et de l'urbanisation qui ne manquera pas de se développer de part et d'autre de la voie d'autre part.

Quant à l'avenir des habitants inondés de Medina Gounass, leur sort dépendra moins des travaux du groupe de travail inondations, dont le principal résultat a été la mise en place d'un micro projet de ramassage des ordures en attendant un hypothétique recasement, que des décisions du plan Jaxxay³³⁷ ou de l'AFD.

³³⁶ La comparaison des cartes représentant 'les zones vertes actuelles' et 'les zones vertes selon le PDU 2025' ne laissent d'ailleurs aucune illusion à ce sujet, et font apparaître un net rétrécissement de la bande de filao bordant le littoral Nord de Cuediawaye, comme résultat probable de la construction dans cette bande de la VDN. Carte 9 et 10 du Diagnostic Territorial rapport consolidé, City développement Strategy, IAGU mai 2007.

³³⁷ En matière de lutte contre les inondations et de résorption des bidonvilles, une Agence spécifique est créée : l'Agence de gestion des inondations et des bidonvilles' pour exécuter un programme spécifique : le Plan Jaxaay' supervisé de près par le Président.

5.3. QUELQUES CLÉS DE LECTURE DE L'AGENDA 21 LOCAL DE GUEDIAWAYE

5.3.1 LA PARTICIPATION³³⁸

Une certaine littérature sur les Agenda 21 voudrait voir en eux une des scènes d'épanouissement de la démocratie locale

« En premier lieu, l'agenda 21 local est un projet politique dépassant largement la simple gestion des risques environnementaux. Il est un outil de cohérence pour la mise en œuvre d'un développement concerté, solidaire, responsable et ouvert sur les cultures et sur le monde. Ensuite, il conduit à une nouvelle pratique de l'exercice du pouvoir. Les citoyens deviennent acteurs à part entière d'une démocratie participative, animée par l'autorité locale. Cette démocratie participative suppose des élus qu'ils accordent une place réelle à l'expertise et à la participation de tous les acteurs socio-économiques. Elle suppose de ces acteurs une implication dans les projets, l'écoute et la prise en compte de revendications parfois contradictoires, l'apprentissage des réalités locales et internationales ».³³⁹

La participation semble jouer, dans le cas de Guediawaye, un rôle d'articulation entre les divers éléments du système. Nous pouvons observer des formes de démocratie participative allant au-delà des actions d'information et de sensibilisation, et qui débouchent sur : des éléments d'articulation entre court terme et long terme, et entre préoccupations globales et préoccupations locales ; des modalités de solidarité et de responsabilité partagée entre les acteurs

5.3.1.1. LES LIEUX DE LA PARTICIPATION : COMITES 21, CONSULTATION DE VILLE, GROUPES DE TRAVAIL ET MINI FORUMS.

- Les Comités 21 locaux, un mécanisme pour le diagnostic participatif.

Pour accompagner la phase d'élaboration du profil environnemental, l'Agenda 21 Local impulsera la création des Comités 21. Tout d'abord au niveau de la ville, puis, de manière plus décentralisée, au niveau de chacune de ses communes d'arrondissement.

Trois types de participants intégraient ces comités 21 :

³³⁸ La plupart des données de cette partie sont issues du travail de mémoire de Claire VINCHENT (op cité)

³³⁹ Anne-Marie SACQUET, « Donner corps aux principes » in Anne-Marie DUCROUX, Les nouveaux utopistes du développement durable, Paris, Editions Autrement – collection Mutations, n° 216, p. 58.

- les élus locaux, qui représentent une population importante (80 conseillers pour la ville, et 40 environ, pour chacune des 6 communes d'arrondissement). La ville, ainsi que chaque commune d'arrondissement, désigneront ainsi 4 élus, dans le respect de la parité (2 hommes et 2 femmes). Ceux-ci sont choisis pour la plupart parmi les membres des commissions environnementales et économiques de ces communes.

- Les 'experts', choisis parmi le personnel de certains services déconcentrés de l'Etat (Eaux et Forêts, Urbanisme, etc.) les plus concernés par les thématiques traitées, mais au sein des Instituts de recherche comme l'ISRA³⁴⁰, ou parmi les techniciens des sociétés privées de services de la place, comme AMA³⁴¹.

- Les représentants de la Société civile organisée (associations d'artisans, d'artistes, d'handicapés, de femmes ou de jeunes).

La première réunion du Comité 21 'Ville' réunit une cinquantaine de participants. Seule une trentaine d'entre eux suivront l'ensemble du processus. Très rapidement le Comité 21 Ville se rend compte de la difficulté de travailler à ce niveau, et décide de se décentraliser en créant des sous comités 21 pour chacune commune d'arrondissement.. Ces comités seront chargés d'établir un Profil environnemental d'arrondissement, qui sera ensuite consolidé, pour établir le profil environnemental de Ville.

La décision de réaliser des profils environnementaux dans chacun des cinq communes d'arrondissement, compte tenu de la complexité et de la spécificité de chacune des zones, a contribué fortement à élargir la base participative de l'initiative. Les Assemblées générales organisées à cet effet ont démultiplié les renforcements des capacités et davantage ouvert les processus de prise de décisions.

Selon les Communes d'Arrondissement, les sous comités 21 ont connu des succès divers, comme semblent le prouver les deux témoignages suivants.

Mr M. D³⁴². est le coordinateur du Comité 21 de la C A de Medina Gounass frappé par le phénomène des inondations. Diplômé de l'enseignement supérieur, professeur, membre de plusieurs associations, il est aussi conseiller municipal et représente sa mairie au Comité 21. Ce comité s'est réuni régulièrement au rythme de deux réunions par mois. Il a pu ainsi établir le profil environnemental de Médina Gounass, sur la base des données recueillies auprès des institutions locales et de quelques enquêtes réalisées auprès de populations³⁴³.

Par la suite ce processus a débouché sur l'identification de trois projets prioritaires. Un projet d'enlèvement des ordures, un projet de nettoyage du quartier avant la saison des pluies, un projet de

³⁴⁰ Institut Sénégalais de Recherche Agricole.

³⁴¹ Société concessionnaire chargée de la collecte et de l'évacuation des ordures ménagères.

³⁴² Itinéraire de Mr Moustapha Diagne, Elu de la Commune d'Arrondissement de Médina Gounass, Coordinateur du sous comité 21 de la commune d'arrondissement de Médian Gounass. Membre du groupe de travail 'Gestion des inondations' ? in Claire VINCHENT, Le processus Agenda 21 au Sénégal, Annexes, UTM, Mémoire master 1 IUP Aménagement et Développement du territoire 2007. Annexes.

³⁴³ La qualité des informations recueillies semble satisfaisante et appréciée « De nombreux étudiants demandent les données issues du travail de l'Agenda 21. Ils sont souvent étonnés de la richesse des documents. C'est le mode 'terrain' qui fait vraiment la richesse des documents. Il s'agit de résultats authentiques grâce à l'insertion de tous les acteurs ».

‘Centre de veille’ pour les enfants de 5 à 15 ans, qui semblait recueillir un accueil très favorable des populations, mais supposait le recrutement, difficile, de moniteurs.

Jusque là, tout semblait aller pour le mieux, mais les retards pris dans l’opérationnalisation du projet le fragilise « *maintenant, cela fait plus d’un an que l’on attends la mise en œuvre de ces projets ,* » et le doute s’installe : « *je me questionne sur l’Agenda 21 : Quelle sera sa finalisation ? Comment pourra t-elle être faite ? est ce que, comme beaucoup de projets, cela ne va pas rester que sur le papier ?* »

La situation du *sous Comité 21 de la CA de Sahn Notaire* semble différente.

Mr S. N³⁴⁴ est le coordinateur du sous comité mis en place pour participer à l’élaboration du profil environnemental de la C. A. Médiateur communautaire au cabinet du maire de la commune. Il y est aussi chargé des programmes et de la planification .Une cinquantaine de personnes : élus, techniciens, ou représentants de la population, ont été associées à la préparation du profil environnemental de la C A. Le sous comité a fonctionné jusqu’à la restitution du profil environnemental de la commune.

Cette phase terminée les sous comité 21 seront un peu laissé en suspend « *Certaines questions m’interpellent sur les sous comités 21. Avec quoi vont ils fonctionner ? Quelle est l’attente et la demande du maire ? etc.* » s’interroge son coordinateur.

Mr S. N. deviendra ensuite membre du groupe de travail ‘Gestion du Littoral’, sa commune étant une des 5 C A de Guediawaye ayant une façade maritime. Il considère que « *les groupes de travail ont été une réussite du point de vue de la démocratie participative* ». Mais son opinion est beaucoup plus réservée sur la suite du programme « *Les gens ont travaillé une année, mais il n’y a pas de visibilité du travail. Le fait qu’il n’y a pas de production concrète fatigue. ...Il n’y a pas de reconnaissance du travail que nous avons fourni.* »

Mr S. N. pointe également un autre problème, celui du manque de communication entre l’A21 et les populations en général. « *Il n’a pas été assez restitué aux populations. Les populations ne se sont pas approprié le programme.* ». D’où , dans ce cas également, un grand scepticisme « *Je suis un peu sceptique quand à la réalisation de l’Agenda 21. Je me pose des questions , à savoir s’il y a eu démocratie participative réelle dans l’Agenda 21 ?* ». Dans les autres instances, une participation représentative des différentes composantes des institutions et de la société civile organisée.

³⁴⁴ ³⁴⁴ Itinéraire de Mr Soulaymane Ndoye, Médiateur communautaire au cabinet du maire de la commune d’arrondissement de Sahn Notaire, Chargé des programmes et de planification, Coordinateur du sous comité 21 de Sahn Notaire, Membre du groupe de travail ‘Gestion du littoral. in Claire VINCHENT, Le processus Agenda 21 au Sénégal, Annexes, UTM, Mémoire master 1 IUP Aménagement et Développement du territoire 2007. Annexes.

Figure n° 50 : Participation aux différentes phases du processus (en pourcentages)

	Consultation de Ville 11/13/07/05	Groupe Travail Littoral	Groupe Travail inondations	Mini Forum Stratégie Littoral Gestion 23/03/06	Mini Forum Stratégie Quartiers Irréguliers 30/03/06	Mini Forum Plan action Littoral 14/12/06	Mini Forum Plan Action Quartiers Irréguliers 21/12/06
Nombre de participants	130	15	14	73	45	53	40
Hommes	64,62	80,00	85,71	84,93	80,00	86,79	85,00
Femmes	35,38	20,00	14,29	15,07	20,00	13,21	15,00
Elus locaux Techniciens municipaux	26,15	6,67	7,14	34,25	13,33	18,87	15,00
ONG Fondation	7,69	13,33	21,43	8,22	6,67	5,66	5,00
Sous Comité et A21L	4,62	26,67	14,29	4,11	6,67	1,89	7,50
Associations, Groupements économiques Société civile	26,92	6,67	14,29	19,18	40,00	24,53	25,00
Société civile individus	17,69	0,00	0,00	1,37	2,22	13,21	12,50
Institutions services publics et	7,69	33,33	42,86	28,77	31,11	35,85	35,00
Non définis	9,23	0,00	0,00	4,11	0,00	0,00	0,00

- La consultation de ville

Le processus de participation/consultation ouvert par la Consultation de ville, et poursuivie par les Mini Forum de choix des stratégies et de proposition de projets, mobilisera un groupe représentatif de l'ensemble des acteurs du développement local (voir schémas) :

-Elus locaux et techniciens de la Ville et des CA (26,1%) ;

-Représentants des services déconcentrés, des services publics et de certaines institutions étatiques(7,6%); -

-Représentants des ONG d'appui (7,7%) ;

-Représentants de la société civile (44,5%), avec une majorité de représentants de la société civile organisée³⁴⁵ (26,9%)

³⁴⁵ associations, GIE, Groupements de Promotion Féminine, etc.

Figure n° 51 : Une représentation des acteurs de la ville

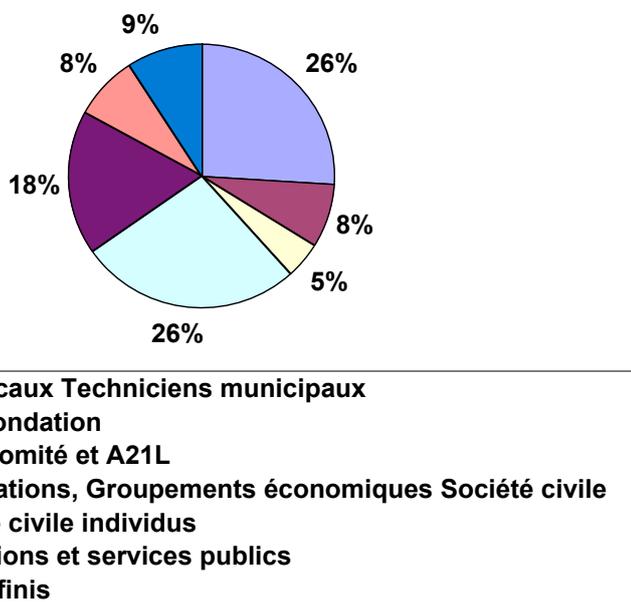
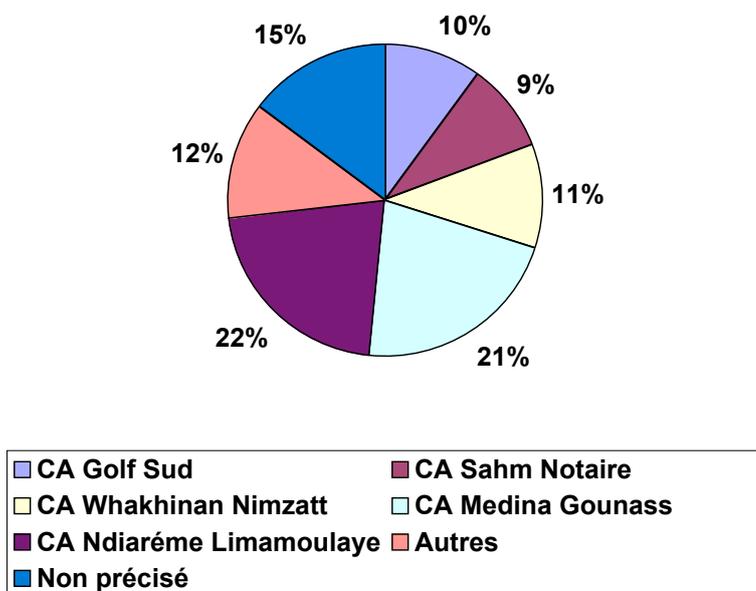


Figure n° 52 : Une représentation des territoires de la ville



La consultation de Ville a mis en évidence la participation de trois types de quartier,

-D'une part une forte participation des représentants et habitants de Medina Gounass (28% des participants déclarés), la CA la plus défavorisée de la ville, frappée récemment par les inondations ;

-D'autre part les représentants et habitants de la CA de Ndiarène Limamoulaye (28 % des participants déclarés) un des plus anciens quartiers de la ville, territoire très dynamique du milieu associatif Guediawayais, et siège de l'intelligentsia locale qui gravite autour de son lycée et de ses établissements de formation ;

-Enfin, un cran en dessous, en matière de représentation numérique, les représentants des CA de Golf Sud (13%), Sahm Notaire (12%) et Whakhinane Nimzatt (14%), trois Communes d'Arrondissement ayant en commun une façade littorale, et dans lesquelles de nombreuses coopératives d'habitat destinées aux classes moyennes se sont installées.

- Les Groupes de travail

Après une forte mobilisation lors de la Consultation de ville qui réunir pendant 3 jours consécutifs près de 300 personnes³⁴⁶, deux groupes de travail d'une quinzaine de personnes furent constitués, et se réunirent régulièrement : sur la thématique aménagement du littoral pour le premier ; inondations et quartiers irréguliers pour le deuxième.

Une représentation équilibrée des acteurs.

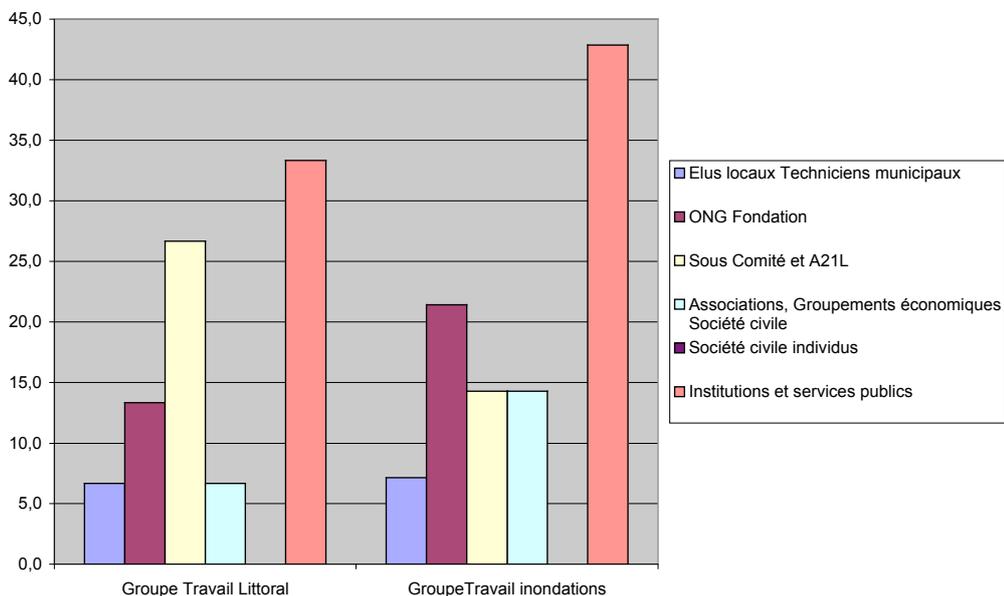
Les groupes de travail qui reçoivent la caution d'un élu de la ville et réunirent, de manière équilibrée :

- les représentants des Comités 21 des CA concernées par la thématique du groupe ;
- les représentants des services étatiques liés au sujet ;
- les représentants des associations³⁴⁷ et des organisations de producteurs locaux
- les représentants d'ONG implantées localement.

³⁴⁶ Nous n'avons pu consulter que les fiches d'inscription de 130 d'entre eux du fait du fort taux d'analphabétisme de la zone.

³⁴⁷ « Si dans les Groupes de travail toutes les associations n'étaient pas représentées, tous les présidents d'associations étaient présents au Mini – Forum (propos de M. El Hadj Baye Ndiaye) ;

Figure n° 53 : Représentation par type d'acteurs aux groupes de travail



Un lieu d'expression de la démocratie technique plus que politique

Les membres de ces groupes de travail ont porté une appréciation globalement positive, tant sur leur composition que sur leur fonctionnement . « *Les groupes de travail ont été une réussite du point de vue de la démocratie participative* » confirme Mr Soulaymane Ndoye

Malgré la participation d'un élu de la commune de ville, (choisi par le Maire en fonction de son expérience, et censé assurer le portage 'politique' des conclusions du Groupe) , ces Groupes de Travail ont surtout été le lieu de débat et de construction collective d'un plan d'action par les techniciens de tout bord (du secteur public ou des organisations de la société civile). On a pu observer en effet un certain retrait des politiques et des élus locaux, dont un pourcentage important est analphabète, et qui se sentent plus à l'aise dans les pratiques 'politiciennes' traditionnelles.³⁴⁸ que dans les débats plus techniques proposés par l'agenda 21.

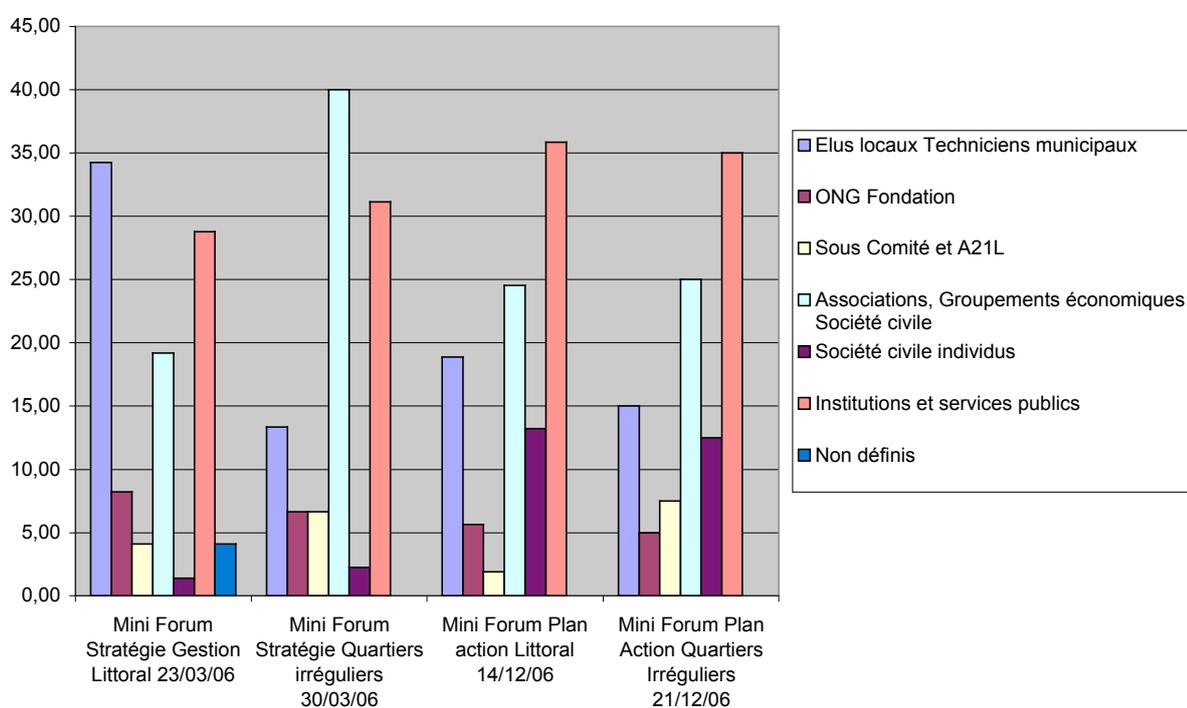
Ces groupes mirent ensuite en débat leurs stratégie et leurs plans d'action à l'occasion de quatre Mini Forum, qui ont réuni selon les cas, un groupe de 40 à 70 personnes.

³⁴⁸ Témoignage de Mr Soulaymane Ndoye, Coordinateur du sous comité 21 de Médina Gounass, in Claire Vinchent, op cité.

- Les Mini Forum

Les Mini Forums ont été le lieu d'un débat fructueux entre les représentants de la démocratie représentative (élus) ; les représentants de la démocratie participative (associations locales, groupements économiques) et techniciens du secteur public ou des ONG (voir développement antérieur sur le discours des acteurs).

Figure n° 54 : Participation par catégories pendant les mini forums



On peut cependant, en évoquer certaines limites :

- *Ce sont souvent des intérêts catégoriels qui se sont exprimés « Les populations ont été réceptives lors des mini forums, mais ce sont des réactions motivées par leurs intérêts personnels. Confrontées à des problèmes de survie qu'elles vivent au quotidien. Les questions sur une gestion globale de l'environnement ne sont pas encore accessibles aux populations de la ville »³⁴⁹*

³⁴⁹ Témoignage du Docteur Daniel Ndiaye , in Claire Vinchent.

- *La participation médiatisée par l'intermédiaire des organisations et groupements locaux, qui réussit bien à mobiliser les organisations populaires locales, laisse peu de place à la participation des individus et de la 'population' ou de la 'base'.*

C'est encore Mr Souleymane Ndoye qui affirme que l'Agenda 21 « n'a pas été assez restitué . J'attends (disait –il) la mise en œuvre d'un plan de communication qui avait été réfléchi avec les délégués de quartiers, les services déconcentrés de l'Etat... Les populations ne se sont pas appropriées le programme.. »

Cette opinion semble confirmée sur le terrain par Claire VINCHENT qui a recueilli la plupart de ces données et qui affirme :« Dans mes rencontres quotidiennes durant les quatre mois passés à Guediawaye, je n'ai rencontré que très peu de personnes, en dehors des acteurs directs de l'Agenda 21, qui connaissent ce projet. »

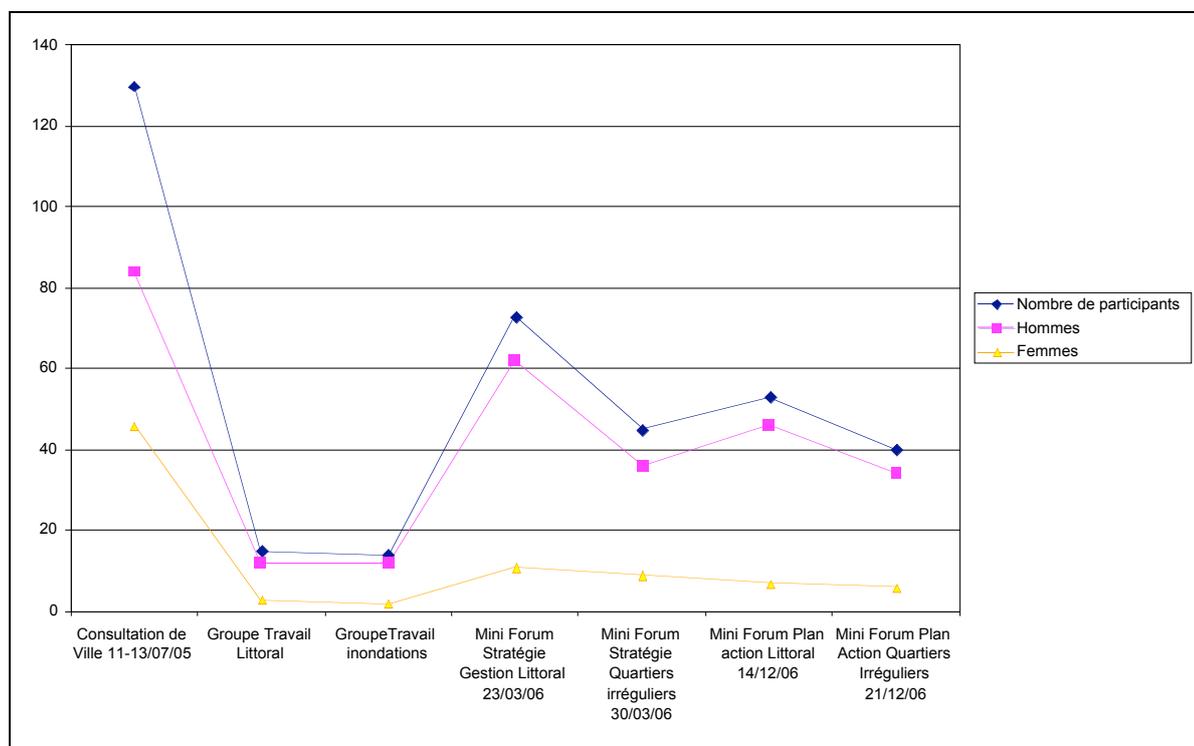
-La participation des acteurs à eu quelque difficulté à se maintenir dans la durée . C'est ainsi que si selon Moustapha Diagne, membre du Groupe de travail Inondations, « le mini forum à débouché sur la planification des actions...Une fois les mini forums passés, il y a eu un relâchement, un désengagement de ces différentes structures. »

- Une représentation de genre à parfaire

Même si l'équilibre de genre est encore loin d'être acquis dans l'ensemble des lieux de la participation, on a observé, à l'occasion de l'Agenda 21, une entrée des femmes dans le débat public. Cette affirmation doit cependant être relativisée quand on constate qu'elles sont ultra minoritaires dans les groupes de travail qui sont les lieux où se préparent stratégies et Plans d'actions.

D'autre part, des observations personnelles confirment que, malgré la présence d'un certain nombre de femmes dans la consultation de Ville et les Mini Forums, ce sont les hommes qui monopolisent encore la parole dans le débat public.

Figure n° 55 : La participation de genre aux différentes étapes du processus



5.3.1.2. LA NATURE DE LA PARTICIPATION

- Quelles catégories socio territoriales s'expriment dans la construction des A21L ?

Bien que nous ne disposons que de données partielles, nous pouvons cependant avancer un certain nombre de pistes pour développer pour qualifier socialement la participation.

Deux types de quartiers, sociologiquement différents ont participé : des quartiers illégaux habités par une population économiquement marginalisée et durement frappés par la pauvreté et les aléas climatiques (inondations) d'une part ; des quartiers de classes moyennes éduquées dotées d'une tradition organisationnelle forte d'autre part. On a pu observer des modalités de participation différentes : de type plus clientéliste assistanciel d'un côté, de type plus revendicatif citoyen ou 'Nimbiste' de l'autre.

Les observations qualitatives que nous avons pu faire font également apparaître une participation plus forte de certaines catégories : nouveaux leaders émergents d'une part (responsables associatifs, nouveaux leaders politiques, 'intellectuels', etc) ; catégories les plus défavorisées d'autre part (représentants des charretiers, des 'inondés', de femmes travaillant dans l'économie informelle ou l'économie sociale, etc),

Cette diversité sociologique dans la participation se traduit par des modalités de participation différentes. Nous avons pu en identifier trois :

Une participation de nature plus technique et pro active pour certains : les nouveaux leaders sociaux veulent démontrer leurs capacités à proposer et à intervenir sur le territoire.

De nature plus 'clientéliste et passive pour d'autres. Les catégories défavorisées attendent beaucoup d'une relation clientéliste avec les autorités et ONG.

On note enfin l'émergence de certaines modalités d'une participation citoyenne pour le noyau dur de l'expertise locale de l'A21L.

- Quelles finalités pour la participation des populations dans les A21L ?

La participation dans les processus d'Agenda 21 locaux est un élément clé de l'adhésion 'politique' des populations ou des différents types de leadership locaux, à ces processus. Plus particulièrement quand elle intervient dans des contextes où existait une tradition participative, la participation se traduit par des dynamiques intéressantes (co élaboration de propositions et de projets, mobilisation sociale, etc).

Cependant cette participation risque fort de n'être qu'un leurre et déboucher sur des désillusions profondes, quand on voit la faiblesse des financements mobilisés, et donc des résultats opérationnels de ces processus.

- La participation comme input ou comme output du système.³⁵⁰

La fonction de la participation varie selon le contexte, la tradition démocratique et la nature des rapports entre acteurs du développement .

Dans un contexte de forte tradition participative, comme c'est le cas au Sénégal, la participation est considérée comme un input dans le système de gouvernance de l'A21L et non comme un output du processus. En effet la forte mobilisation du capital social, que l'on observe dans l'A21L de Guediawaye, résulte de la tradition de participation initiée au Sénégal par de nombreuses ONG. Dans le cas de Guediawaye , le processus de planification participative du Projet de Ville, ou des CDL, a précédé le Programme A21L.

Contrairement au cas marocain on ne peut considérer la participation, comme une fin en soi, et il est essentiel d'en voir les résultats opérationnels.

En fait, on a parfois l'impression, dans le cas sénégalais, que la participation donne la possibilité aux acteurs locaux de donner leur point de vue sur des projets sans véritable enjeux. Par contre, les décisions et projets qui bouleversent ces dernières années le paysage social, économique et écologique de l'agglomération de Dakar, se développent dans le cadre de projets qui se caractérisent par des modalités que l'on peut qualifier de technocratiques, non participatives et capitalistiques. L'omerta

³⁵⁰ Jean-Jacques GUIBBERT, Les services urbains comme enjeux de la participation et de la démocratisation de la vie locale au Maroc, in Intégration à la ville et services urbains au maroc, INAU, IRD, 2005, pp 287 - 312.

qui semble régner sur le projet de construction de la VDN ou le flou recouvre les différents projets de restructuration des Médina Gounass, en sont de bonnes illustrations.

5.3.2. L'EXPERTISE

Le travail sur l'expertise est parti de l'hypothèse suivante : on observe dans l'agglomération dakaroise une multitude de dispositifs d'intervention et de planification en matière de développement local durable, qui se caractérise par un manque de coordination officielle. Malgré cela (ou peut être du fait de cette carence de coordination) il semble que des mécanismes de régulation informelles se soient mis en place.

Un de ces mécanismes est l'expertise qui intervient dans la régulation et la mise en cohérence de ces différents dispositifs.

5.3.2.1. UNE NOTION ELARGIE DE L'EXPERTISE.

Dans ce cas l'expertise est considérée de manière extrêmement large comme toute personne qui met son savoir territorial, technique ou social au service des dispositifs de planification territoriale :

- expertise technique classique réalisée dans le cadre d'un service public, une collectivité locale, un bureau d'étude, une ONG, etc ;
- mais aussi expertise citoyenne, sociale ou populaire³⁵¹, réalisée en apportant son savoir et sa connaissance du territoire et du milieu dans différentes instances (comités , Forums, CDL, consultations de projets, etc)³⁵²

³⁵¹ La recherche 'populaire' présuppose qu'« il existe des compétences diversifiées dans les milieux populaires dans tous les domaines de la vie » (ENDA Graf 1998) ; elle situe les individus et les groupes au cœur de la production des savoirs et considère que « c'est la personne elle même, celle qui se place dans une dynamique de recherche, qui devient le lieu et le moteur privilégiés du changement. Elle est objet, sujet, acteur, chercheur et d'une certaine manière, laboratoire. » (ENDA Graf 2001)

³⁵² Voir les réflexions de l'équipe ENDA graf, développés entre autres dans les ouvrages collectifs suivants :

Pauvreté, décentralisation et changement social. Eléments pour la reconstruction d'une Société Politique, ENDA Graf Sahel, Dakar, Mai 1998 (en particulier 'La centralité des savoirs et des représentations' p56 et suivantes) ;

Une Afrique s'invente. Recherches populaires et apprentissages de la démocratie, Karthala, ENDA Graf Sahel, 2001 (en particulier 'Chercheur- acteur en situation d'apprentissage' pp 145 et suivantes)

Changement politique et social. Eléments pour la pensée et pour l'action, ENDA Graf sahel, dakar 2005.

Dans le contexte sénégalais , qui se caractérise par une forte carence en ressources humaines convenablement formées au niveau des collectivités locales, il est fréquent que celles ci aient recours à une expertise apportée par d'autres acteurs. Traditionnellement c'étaient les services techniques déconcentrés qui étaient censés mettre leur expertise au service des collectivités locales. Mais il se trouve que, comme conséquence des plans d'ajustement structurels, ces services déconcentrés ont subi une cure d'austérité, et sont aujourd'hui cruellement dépourvus de ressources humaines. Les collectivités locales ont donc du faire appel à une expertise diversifiée qu'elle peuvent trouver, auprès des bureaux d'études ou des nouvelles agences, mais aussi de plus en plus, auprès des ONG, et des associations , très nombreuses à intervenir en ville.

Dans ce contexte sont considérés comme 'experts' non seulement les techniciens des services municipaux, des services déconcentrés de l'Etat ou des nouvelles agences de développement, mais aussi, le personnel des ONG qui se sont spécialisées dans le montage et l'accompagnement de projets de développement territorial, les leaders des différentes composantes du réseau associatif local, les notables traditionnels (civils ou religieux),les représentant des corporations économiques, ou les intellectuels organiques locaux..

- La méthode

Nous avons procédé en utilisant un guide d'interview souple qui permettait, de suivre l'itinéraire résidentiel de la personne considérée, mais aussi , après avoir évoqué son cursus de formation, de répertorier, son itinéraire professionnel , associatif et selon les cas , politique.

Nous nous sommes efforcés ensuite d'identifier les passerelles éventuelles entre ces différents segments de l'itinéraire, et de situer chaque itinéraire par rapport aux événements marquants du territoire. Et de les présenter sous forme schématique dont voici un exemple.

Nous avons pu ainsi réaliser une dizaine d'itinéraires, dont vous trouverez la liste en annexe. Ils sont représentatifs du milieu de l'expertise qui est intervenu dans le cas de l'Agenda 21 local de Guediawaye.

5.3.2.2. DIVERSITE DE L'EXPERTISE : NEUF ITINERAIRES

Nous disposons pour l'instant d'un échantillon d'une dizaine d'itinéraires qui représentent l'ensemble de la gamme d'expertise associée à la fabrication de l'Agenda 21 de Guediawaye.

Dans une première étape, nous avons décidé de présenter de manière détaillée et avec leur langage, chacun de ces itinéraires, avant d'en faire une lecture plus synthétique..

Les neuf itinéraires retenus jouent un rôle clé dans le dispositif de construction participative de l'Agenda 21 Local en tant que :

1. Responsable du Programme Agenda 21 Locaux de l'IAGU ;
2. Assistant technique du bureau de l'Agenda 21 Local à la ville de Guédiawaye ;
3. Ex coordinateur du Projet de Ville de Guediawaye ;
4. Coordinateur du Groupe de travail 'Aménagement du littoral' de l'Agenda 21 Local
5. Membre du Groupe de travail 'Aménagement du littoral de l'Agenda 21 Local et Responsable de Programme urbain à l'ONG ENDA TM ;
6. Coordinateur du Groupe de travail Inondations de l'Agenda 21 Local ;
7. Membre du Groupe de travail «'Gestion du littoral Enseignant à la retraite, membre de l'association Collectif SHS – Cité des Enseignants – Hamo 3,
8. Membre du Groupe de travail 'Gestion du littoral'. Agent de la Direction de l'aménagement du Territoire,
9. Membre du Groupe de travail Inondations, Secrétaire Général de l'Association de Développement de Médina-Gounass.

5.3.2.2.1. Un expert « es Agenda 21 Locaux », le chef du programme A21L de l'IAGU

(Responsable du Programme Agenda 21 Locaux de l'IAGU)

- Un cursus de formation national complétée par des formations ponctuelles à l'étranger

Le Coordinateur des programmes de l'IAGU est un produit du système d'éducation sénégalais. Né en 1961 à Dakar il débute ses études à Podor, puis suit son cursus secondaire dans des villes secondaires à Saint-Louis, Thiés, puis Dakar. Il passe ensuite une licence et un DEA en histoire à l'université de

Dakar et commence à enseigner l'histoire et la géographie, dans des écoles privées. Parallèlement il s'inscrit en 1998 à l'Institut des sciences de l'environnement, qui reçoit un appui de la coopération canadienne.

Il perfectionne ensuite sa formation tout au long de sa vie professionnelle en participant, au grés des opportunités, à une série de formation à l'étranger (Formation sur les problèmes fonciers à l'Université du Wisconsin, Formation en anthropologie au Canada (1997), DEA de sciences politiques à la faculté de droit de Dakar (1999), Formation professionnelle auprès de la mairie de Genève.)

- Une progression de carrière au sein de l'IAGU combinée à un travail de consultant

En 1993 il arrête ses activités d'enseignement, puis rentre à l'IAGU (1994) comme assistant de recherche. Il franchira successivement les différents échelons de chargé de programme , puis de coordinateur de programme. Pendant cette période, il réalise aussi des activités de consultance auprès d'organisations internationales comme la banque Mondiale ou ONU Habitat , ou auprès d'ONGI comme ENDA .

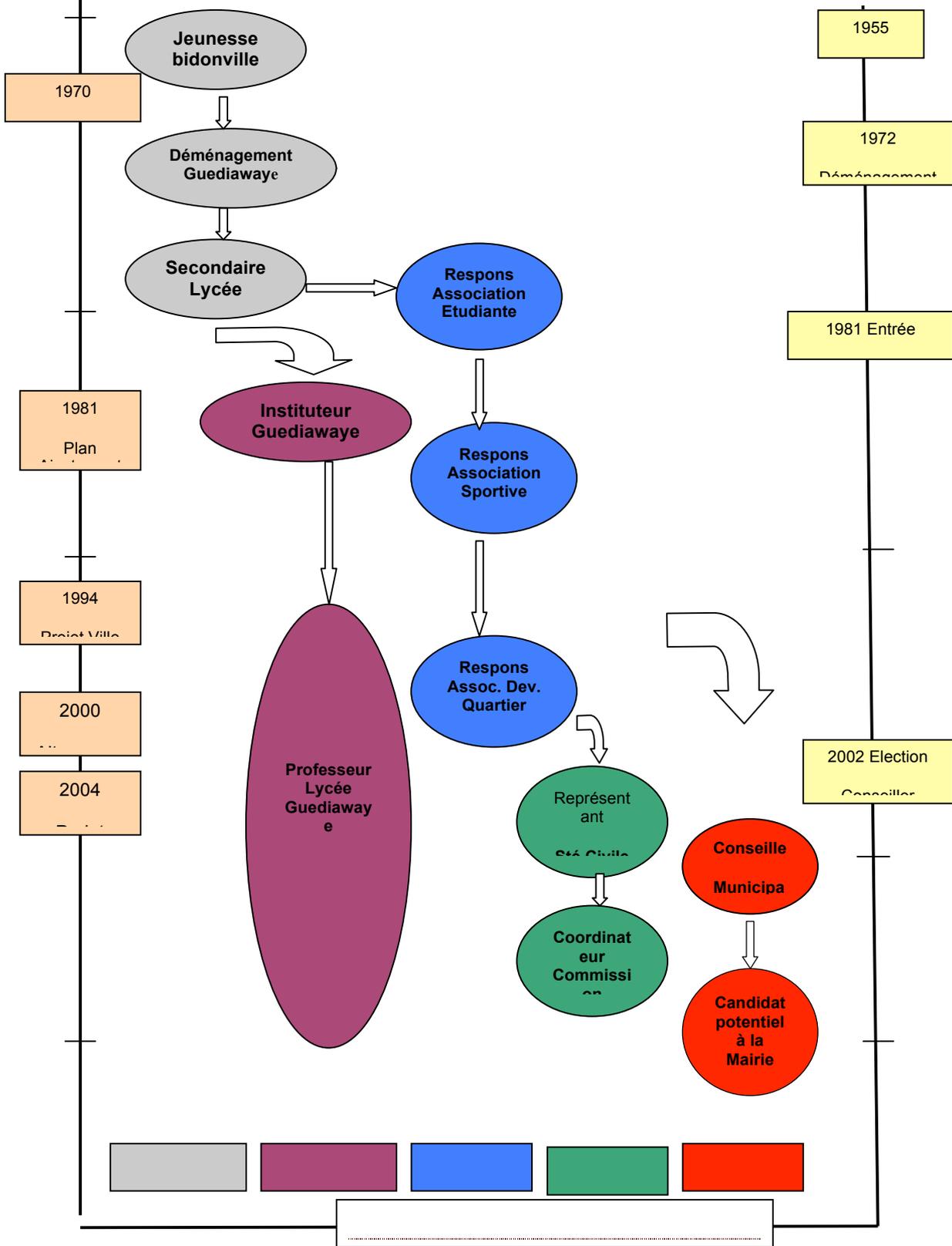
- Une activité associative 'professionnelle'

Mr O. L. participe au débat politique du pays, il n'a pas d'engagement partisan. Aux activités associatives locales (ADQ, ASC, etc) il préfère s'investir dans des réseaux et associations professionnels. C'est ainsi qu'il est adhérent du réseau MAP (Méthodes Actives de Planification), coordinateur du réseau de Recherche en politique sociale, ou membre de l'association sénégalaise des évaluateurs.

Mr.O. L. s'est progressivement spécialisé comme 'formateur en Agenda 21'. C'est donc tout naturellement on lui confie de la responsabilité de coordination du Programme Agenda 21 au Sénégal dont l'IAGU est l'opérateur. A ce titre il est associé à l'ensemble des réunions mondiales organisées par ONU habitat sur le sujet en Chine (1998), Alexandrie (2003), ou La Havane (2005).

Figure n° 56 : Itinéraire « citoyen expert »

(Exemple)



5.3.2.2.2. Un assistant technique alliant compétence et engagement :

(Assistant technique du bureau de l'Agenda 21 Local à la ville de Guédiawaye)

Mr D , assistant technique et principal animateur du bureau de l'Agenda 21 local de Guédiawaye, est né à Dakar il y a 36 ans. Fils d'enseignant il s'installe avec ses parents dans la cité des enseignants de Guédiawaye, ville où il suivra l'essentiel de sa formation secondaire. Après le bac il part pour Saint-Louis, le deuxième pôle universitaire du pays, pour y suivre des études de géographie aménagement jusqu'à la maîtrise,³⁵³ dont il sort major et dont le sujet porte sur la gestion urbaine de la commune d'arrondissement de Golf Sud, une des six CA de Guédiawaye

- Un engagement associatif précoce et jamais démenti.

Initié à la vie associative par le foot qui, à l'école primaire, est le point de ralliement d'une bande de copains, Mr D. milite ensuite dans l'Association des jeunes de la Cité des enseignants, dont il sera, pendant 5 ans, un des piliers. Membre de la commission culturelle qui organise animations musicales et débats « parce qu'on est dans la cité des enseignants , c'était vraiment des intellectuels », Mr D. est aussi actif sur le front de l'environnement et participe à la vague 'set setal'³⁵⁴, (ces journées de propreté par lesquelles les jeunes de Dakar s'approprièrent dans les années 90, l'espace public et devenaient des acteurs à part entière de leur quartier), ainsi qu'à des opérations de reboisement.

Mr D. continue à s'intéresser à la vie associative et au développement local. C'est ainsi que parallèlement à son travail en bureaux d'étude, il a été associé comme citoyen, à l'élaboration du Plan local de développement de la commune dans laquelle il réside. Ou que, bien que soumis à un certain devoir de réserve du fait de ses fonctions actuelles, il suit de près la lutte que les associations de Guédiawaye ont engagé contre l'urbanisation, par un promoteur immobilier privé ayant de fortes accointances politiques, d'un terrain de 26 000 m² qui empiéterait sur la zone littorale 'protégée'

- De la consultation privée à l'assistance technique publique.

Mr D. commencera à exercer ses talents dans le secteur des bureaux d'études privés : études d'impact environnemental pour le bureau d'étude Polyconsult qui a souvent travaillé pour l'ADM, puis participation à l'élaboration du plan directeur d'urbanisme Dakar, horizon 2025 avec le cabinet d'Architecture et d'Urbanisme du Sénégal (CAUS). En 2004 il apprend par la presse que l'IAGU cherche un animateur pour l'Agenda 21 Local de Guédiawaye, il pose sa candidature, et est retenu. Depuis cette date Mr D joue un rôle essentiel dans l'animation d'un dispositif pour lequel ses compétences techniques et sa connaissance du milieu associatif local sont précieuses.

³⁵³ DIENG Mamadou, Gestion urbaine et planification spatiale dans une collectivité décentralisée de Dakar : cas de la Commune d'Arrondissement de Golf Sud », Mémoire de maîtrise, département de Géographie, Université Gaston Berger, Saint-Louis, 2001.

³⁵⁴ ENDA, Set setal. Des murs qui parlent. Nouvelle culture urbaine à Dakar, Environnement Africain, Etudes et Recherches n° 143, Dakar, 1991, 117 p.

En 2008, Mr M. D. sera recruté par la municipalité en tant que responsable du service, nouvellement créé, de l'Agenda 21 Local. Il jouie le rôle officieux de responsable des projets urbains.

- Une synergie entre vie professionnelle et vie associative

« Je suis très engagé. ...Je participe activement à toutes les luttes....Dans le quartier , je suis juste M.(son prénom) habitant de la cité des enseignants. Là, je mène mes activités associatives en toute liberté. Je contribue à l'aménagement des conditions de vie de ma cité. Mais lorsque je suis à la mairie, je suis Mr. D (son nom), qui veut le bien être de l'ensemble de la ville, . »

« Maintenant l'Agenda 21 Local essaie de mettre en synergie tout ce beau monde. Je dis que c'est une continuité ce que je fais. Ce que je faisais dans mon quartier, maintenant c'est à l'échelle municipale. »

« Ma vie associative m'a beaucoup aidé dans la conduite de ce programme. ...Lorsque j'étais dans l'association, j'ai appris à parlementer avec les autorités, avec les agents de l'Etat...On discutait, on essayait de voir quelles sont les meilleures solutions. Chacun essayant de convaincre l'autre... L'Agenda 21, c'est la même chose. Quand on est dans un groupe de travail, on essaye de convaincre chaque personne de son point de vue. On essaye de concilier les différentes parties et de voir quelle solution est la meilleure. C'est ça un Agenda 21. »

- De l'aide à la décision, à la tentation du politique

Mr D. nous précise que « pour le moment, je dis que je suis apolitique ». mais il affirme aussi « c'est beau d'être technicien, c'est beau d'avoir des idées, d'aider à la prise de décision...mais je n'écarterais pas dans ma vie future d'avoir les ambitions pour être élu local. Parce que je dis que c'est la position la mieux indiquée pour prendre des décisions, instituer un certain type de développement. »

5.3.2.2.3. M. O. N.³⁵⁵

(Ex coordinateur du Projet de Ville, ex Chef des projets urbains de la Municipalité, actuellement administrateur du Crédit municipal de Guediawaye)

- Un fils de Guediawaye

Mr O.N. est né en 1966 à Dakar. Quand il avait 6 ans, ses parents sont venus s'installer dans le quartier Bayelaye de Guediawaye, ou il continue a habiter, avec ses parents. Après des études primaires à Guediawaye, il poursuit ses études à Dakar au Lycée, puis à l'Université de médecine.Les

³⁵⁵ d'après une Interview de Claire Vincent.

grèves de 1986 interrompent ses études en 2^{ème} année. Il part alors poursuivre des études dans une école de commerce au Maroc. De retour au Sénégal en 1994, il peine à trouver du travail et fait un peu de consultation.

- De l'Association pour le développement de quartier à la coordination du Projet de Ville de la Mairie

En août 1995 il devient le Président de l'association de développement du quartier Bayellaye, où il habite. Cette organisation a pour mission « de combattre la pauvreté à travers des actions sur la santé, l'éducation ou le sport. » O. N. est toujours président de cette association et c'est par le biais de cette association qu'il est rentré à la mairie.

« Lors d'une manifestation de l'association dans le quartier, j'ai rencontré l'ancien maire socialiste de Guediawaye. Il a souhaité me rencontrer par la suite à la mairie. »

...J'ai rencontré aussi Mr Babacar Diouf qui travaillait sur le Projet de ville de Guédiawaye. Ils avaient besoin de personnes dynamiques et qui pouvaient animer les différentes étapes du projet de ville...ENDA ecopop était le maître d'œuvre et supervisait et finançait le projet. J'étais moi même payé par ENDA en tant qu'assistant technique. »

Le projet de Ville avait mis sur pied deux dispositifs importants : la cellule technique et le comité partenarial de développement qui en était lieu de démocratie participative. 52 actions ont été identifiées. « Aujourd'hui, 10 ans après, les actions du grand projet de ville sont en train de se mettre en place »

Le projet a duré trois ans de 1998 à 2001 « La fin des trois ans a coïncidé avec l'alternance. Il y a eu un changement total des équipes. »

- Du Projet de Ville au Crédit Municipal

Mr O.N. est intégré à la ville comme agent municipal. Il devient chef de division des études, planification et financement dans le cadre de la coopération décentralisée, mais les budgets sont rares.

Mais Mr O.N. avait « d'autres ambitions au niveau des quartiers et de la municipalité ». En 2007 il dit « J'ai fait mes preuves... J'aimerais monter mon entreprise personnelle. ...Une entreprise qui permettrait aux gens de gagner de l'argent. Une entreprise pour que les gens n'aient plus besoin de tendre la main »

Mr O.N. est aujourd'hui administrateur du Crédit Municipal, une structure de micro – crédit mise en place par la ville de Guediawaye pour faire pression à la baisse sur les taux bancaires des sociétés (16 à 18%) et stimuler la création d'activités génératrices de revenus. Début 2008, 437 groupements, 367 femmes et 149 hommes bénéficiaient des services du Crédit Municipal.

5.3.2.2.4. De l'expertise sociale à l'engagement politique

(Coordonnateur du Groupe de travail 'Aménagement du littoral' de l'Agenda 21 Local)

- De Dakar à Guédiawaye du temps des déguerpissements³⁵⁶

M S. est né en 1955 d'un père ferrailleur, originaire du Fouta, qui s'était installé à Dakar dans le bidonville de Nimzat (quartier de Colobane), qui était en ces temps un des lieux de vie et de travail des récupérateurs.

« Nimzat était à cette époque régulièrement inondé, et nous devions nous réfugier toutes les années en saison des pluies, dans les écoles ».

« Bon élève dans le primaire, que je suivais dans une école publique de Ouagouniayes, j'ai été parmi les meilleurs pour le concours d'entrée en 6ème, ce qui me permit de m'inscrire au Lycée Van Vollenhoven, un Lycée public du centre ville où se retrouvaient beaucoup de fils à papa et de fils de diplomates. »

« En 1972, le gouverneur de l'époque décida le déguerpissement du bidonville où nous habitons. Pour nous convaincre, il avait amené les habitants de Nimzat voir leur nouveau quartier, loin au nord sur les dunes de sable de Guediawaye. Contrairement à ce que l'on pourrait penser, ce déguerpissement ne fut pas pour moi un drame, mais une chance. Non seulement, il n'y avait pas d'inondations à Guediawaye, mais on y trouvait aussi l'eau courante (à la borne fontaine) ainsi que quelques éléments d'éclairage public. Il y avait même une route qui passait tout près de notre parcelle. »

Lors de ma première visite « je suis tombé sous le charme du sable fin de Guediawaye »

- Un itinéraire professionnel exemplaire.

Après de bonnes études au Lycée Van Vollenhoven qui forme la fine fleur de la société dakaroise, Mr S obtient sa licence d'histoire à l'UCAD (1976) puis sort major de sa promotion à l'Ecole Normale Supérieure.

En 1981 il devient professeur d'Histoire - Géographie au Lycée Faidherbe de Saint Louis (actuellement El Hadj Omar) et revient à Pikine en 1982 comme Enseignant dans un collège public (le Collège d'enseignement moyen Fadilou DIOP). où il enseigne jusqu'à aujourd'hui.

³⁵⁶ Déplacements forcés des populations des quartiers du centre de Dakar pour les installer en périphérie urbaine.

- Un engagement associatif jamais démenti

« Je suis le fils unique d'une fratrie de six petites sœurs, et je recherchais de la compagnie... J'avais 18 ans et je venais d'avoir mon BEPC, le quartier Cheikh WADE décida de créer une association (l'ASC Diamono 2) pour participer aux 'navetanes' de 1979, ces tournois de football inter - quartier qui passionnent les garçons pendant la période des vacances scolaires d'été. »

« Parmi les premiers du quartier à obtenir mon BEPC (puis mon bac et ma licence) je fus élu Secrétaire Général. Pendant 3 ans je fus secrétaire Général de l'ASC, puis en 1982, alors que j'étais enseignant au Lycée Faidherbe de Saint Louis, je fus élu président . Je le suis resté jusqu'en 2004 ».

« C'est au sein de cette association que j'ai essayé d'innover en matière d'activités associatives, en développant des activités socio éducatives (cours de vacances, bibliothèque de quartier) et des activités de développement (restauration de l'Ecole 18 de Pikine). Cette association a toujours été citée en exemple par la Direction Départementale de la jeunesse. »

« A cette époque, le maire socialiste Maki SALL, demandait que s'organise une coordination des jeunes qui serait l'interlocuteur des jeunes auprès de la mairie. Nous avons créé le COJEG (la Coordination des Jeunes de Guediawaye). J'en serais élu coordinateur de 1991 à 1999 »

« Au sein de l'Association on assiste alors à une séparation entre les 'fana' de foot, qui continuent avec l'animation des activités sportives, et ceux qui veulent se lancer dans des actions de développement... En 1995 est alors créé 'Diamono Action et Développement'.. J'en ai été le premier Président et le seul jusqu'à présent. Cette association deviendra un des premiers partenaires de la ville et de son maire Maki SALL ».

- Une entrée progressive en politique

L'alternance politique de 2000, entraîne une rupture entre l'ancien maire et un de ses conseillers très écouté Bocar Sidikh KANE, qui passera à l'opposition PDS, et gagnera les élections..

« Aux élections municipales de 2002 je me présente comme candidat au poste de conseiller de la Commune d'Arrondissement de Ndiarem Limamoulaye au titre du PDS, dont je prends la carte. Je suis élu comme conseiller. Mais, 5 candidats du PDS, le nouveau parti au pouvoir, dont je fais partie, sont en concurrence pour le poste de maire. Le candidat soutenu par le maire de Guediawaye l'emporte ».

« Je continue à avoir des ambitions politiques. Je pense que je peux mieux servir ma ville si j'ai un poste de décideur, comme celui de maire. Le maire est très puissant dans notre système. Il faut qu'émergent de nouveaux maires, qui soient à l'écoute de leurs administrés, qui ne soient pas des politiciens. »

- Du projet de Ville à l'Agenda 21 Local de Guediawaye

Le projet de ville de Guediawaye et la coopération avec Grande Synthe.

« Vers le milieu des années 90, j'ai été le ' Rapporteur général du Projet de Ville de Guediawaye'. C'est aussi dans ce cadre que j'ai effectué plusieurs missions à Grande Synthe, en France. Nous étions parti en France avec quelques idées de projets de formation pour les jeunes ». Un des problèmes évoqués avait été l'inexistence de bibliothèque au niveau de la ville de Guediawaye. De ce constat est né l'idée du projet de Bibliothèque et Centre de Documentation (BCD) qui sera hébergé par l'Ecole 18 de Guediawaye et dont la réalisation sera appuyée par la mairie de Grande Synthe, ENDA et l'ONG Aide et Action.

L'Agenda 21 Local de Guediawaye

En 2004 les associations locales ont été informées par la mairie du projet d'agenda 21 Local de Guediawaye, et invitées à s'y associer. Nous avons reçu une information sur l'Agenda 21 de Rio, et il nous a été précisé que l'Agenda 21 parlait de développement, mais portait surtout sur les problèmes d'environnement ».

Au début, les gens disaient « Il y a eu le Projet de Ville, mais il n'a même pas été évalué. Il n'a même pas été mis en œuvre, et on nous parle d'un autre Agenda. Qu'est ce que cela amène de nouveau ? »

« Peu à peu, les gens ont observé l'identité de la démarche, et se sont efforcés de se positionner. Ce qui nous a encouragé, c'est que l'Agenda 21 demandait des choses concrètes. Ou sont les problèmes majeurs ? On en a identifié deux, autour desquels se sont constitués des groupes de travail ».

5.3.2.2.5. De l'expertise privée à l'expertise communautaire

(Responsable de Programme urbain à l'ONG ENDA TM et membre du Groupe de travail 'Aménagement du littoral de l'Agenda 21 Local)

- De la banque à l'administration locale

Mr K. est né dans un petit village de la zone arachidière, au début des années 50, dans une famille de paysans prospères. Après des études primaires au village, il est accueilli chez un parent à Kaolack, la capitale régionale, pour suivre ses études secondaires, puis s'inscrit dans un lycée de Dakar où il vit chez son oncle maternel, et obtient un CAP technique. A sa sortie du Lycée en 1973, il entre en stage dans une banque publique où il est embauché comme comptable de second niveau. Il fera carrière dans cette banque où il accédera au statut de chef d'agence en 1989. Mais la réforme bancaire de 1989, dans le contexte du Plan d'Ajustement structurel, signera l'arrêt de mort de cette banque publique. Il quitte alors la banque pour partir à la recherche d'un nouveau travail. Jusqu'en 1996 il exerce une série de 'boulots' et essaie de monter son propre journal. L'avènement des lois de décentralisation lui donnent l'opportunité d'être recruté comme attaché de communication de la commune

d'arrondissement de Sam Notaire à Guediawaye, ou il s'est installé en 1994 avec son épouse et ses 5 enfants. Il terminera comme secrétaire de cabinet de la commune dont il dit que de cette position « *je pouvais réellement contrôler à peu près tout ce qui se passait dans la commune.* »

- De la commune d'arrondissement à la commune de ville : le projet de ville

C'est l'époque où la ville de Guédiawaye s'est lancée, avec l'appui du Programme de développement social urbain de l'ONG ENDA Ecopop, dans le processus d'élaboration d'un 'Projet de Ville'.

« Les associations ont joué un rôle majeur. Nous nous sommes rendu compte que les services publics étaient défectueux à cette époque... Mais les populations avaient déjà créé leur propre organisation... Nous sommes une population qui a appris à se débrouiller ». Il est associé à plusieurs activités menées dans ce cadre en matière d'éducation ou de santé, puis intègre la cellule technique du Projet de Ville, chargée de la maîtrise d'ouvrage du projet, et est recruté comme assistant de son responsable. Mr K travaille alors à la mise en place d'un site d'information, qui ne sera jamais mis en ligne, une charte de l'environnement était en projet, un plan de restructuration des quartiers inondés en chantier.

- Le bouleversement de l'alternance politique en 2000

L'alternance et le changement de majorité politique de 2000 sonne le glas de cette dynamique « c'était la fin du projet de ville, qui n'a pu réaliser tous les objectifs qu'il s'était donné. »... « Le même sort est réservé au partenariat Grande Synthe –Guédiawaye. Parce que simplement Grande Synthe est une ville socialiste. Alors que ce sont les libéraux qui ont été élus à Guédiawaye »

- Expertise publique, expertise communautaire, expertise citoyenne inextricablement liées : l'entrée à ENDA

A partir de 1999, Mr K est associé, comme secrétaire général, à la mise sur pied des comités de Développement Locaux (CDL) dans trois communes d'arrondissement de Guediawaye. Ces CDL se réunissaient dans les locaux de ENDA graf Guédiawaye, qui appuyait l'initiative.. Cela crée des liens. Après les changements entraînés par l'alternance au niveau du personnel municipal, Mr K rejoint en 2002 (date des élections municipales) l'équipe ENDA graf Guediawaye pour y animer le 'Programme décentralisation et développement local' mis en place par ENDA avec l'appui de la coopération belge. Son expérience antérieure sera appréciée et il y apprendra la conception et la direction de projet, tout en améliorant ses revenus par rapport aux rémunérations fort modestes de l'agent municipal qu'il était auparavant.

Il est parfois difficile de faire la différence entre les activités professionnelles, les activités associatives ou celles de citoyen de Guediawaye, de Mr K. Comme la grande majorité des habitants des quartiers Mr K mène de pair son engagement associatif et citoyen. Tout d'abord dans les associations sportives, où il participe à la création de l'équipe de football locale, le 'Guédiawaye football club', mais aussi dans le cadre de l'ASAS (Association sénégalaise des Amis du Sahel) dont il fut le coordonnateur et qui a comme ambition « d'impulser des actions citoyennes dans les quartiers » et « d'amener les politiques à communiquer, à dialoguer avec la population, de manière à élaborer, et à gérer la ville de manière concertée, et de récupérer à chaque fois l'avis des populations avant de prendre certaines décisions. » Cette association intervient dans une dizaine de quartiers de

Guediawaye et 300 femmes environ participent à des activités de teinture, de commerce de détail ou de jardinage. Mr K est aussi un des leaders du Forum citoyen qui s'efforce de promouvoir une réflexion plus globale sur des sujets tels que l'impôt citoyen et participe aussi à certains débats nationaux via le Forum civil.

5.3.2.2.6. Un expert en restructurations doublé d'un activiste associatif³⁵⁷

(Coordonnateur du Groupe de travail Inondations de l'Agenda 21 Local)

Mr R., est le coordonnateur du groupe de travail 'inondations' de l'Agenda 21 Local de Guédiawaye . Formé tout d'abord en développement territorial à l'ENEA, à la fin des années 80, puis, après une expérience professionnelle de 5 ans sur le terrain de la restructuration, en urbanisme à l'Université Catholique de Louvain, en Belgique, où il obtiendra son 3ème cycle, il est considéré comme un des meilleurs spécialistes de la restructuration des quartiers irréguliers au Sénégal.

- Un des spécialistes sénégalais de la restructuration des quartiers irréguliers.

Mr R est associé depuis son début à la nouvelle politique de restructuration – légalisation des quartiers irréguliers, que le gouvernement sénégalais lance vers le milieu des années 80 à Dalifore, un quartier test de l'agglomération dakaroise, avec l'appui de la coopération allemande. Il intègre l'unité de planification et de gestion de ce projet pilote du Ministère de l'Urbanisme, et assure le rôle d'adjoint au chef de projet.

Après une formation en Belgique, il revient au Sénégal en 1997 pour réintégrer son projet initial, puis logiquement, il rejoint la Fondation 'Droit à la Ville', créée avec l'appui des bailleurs et du gouvernement, pour étendre les enseignements du projet Dalifore à l'ensemble du pays. Il y travaille pendant la période 2001 à 2006 et est responsable des opérations de restructuration et de recasement de Pikine et de Keur Massar, toujours dans l'agglomération Dakaroise. Il supervisera dans ce cadre le déplacement de 550 familles de milieu modeste.

En 2006 l'APIX, la nouvelle Agence créée par le gouvernement pour superviser les grands travaux lancés par le Président se lance, avec l'appui de la Banque Mondiale, dans la rénovation du réseau urbain de Dakar et dans la construction d'une autoroute à péage qui va tailler dans le tissu des quartiers populaires de l'agglomération. L'Agence cherchait une personne pour prendre en charge le volet environnement et social de ce projet, dont le tracé prévoyait le déplacement de plus de 3000 familles. Mr R sera chargé du dossier à l'APIX où il travaillera en étroite collaboration par ailleurs avec ENDA ecopop, ONG à laquelle l'APIX a sous traité le volet accompagnement social.

³⁵⁷ D'après une enquête de Claire VINCHENT.

C'est à ce titre de spécialiste de la restructuration des quartiers irréguliers que Mr R sera contacté par l'assistant technique de l'Agenda 21 Local, pour assurer la coordination du groupe de travail 'Inondations dans les quartiers irréguliers'. Un projet de restructuration était déjà dans les cartons, il fallait un spécialiste pour le mener à bien. Mr R s'acquittera pendant plus d'un an avec efficacité de cette tâche, qui débouchera sur le choix d'une stratégie globale de déplacement - restructuration - réinstallation et d'un projet de démonstration de ramassage communautaire des ordures.

- Un engagement associatif, mais une forte méfiance du politique.

Dans le quartier de Dakar où il réside, Mermoz, Mr R. participe activement à la vie associative. « Nous avons créé une coopérative de travailleurs de l'urbanisme. Nous avons pu obtenir 52 terrains. J'étais très impliqué dans le quartier avec la coopérative pour régler les problèmes d'assainissement et de meilleures conditions de vie au quotidien. Je fais aussi parti d'une association sportive et je m'occupe des affaires sociales et des problèmes du quartier...J'ai une vocation et un véritable plaisir d'être au service des autres aussi bien dans mon quartier que au travail. »

Vie professionnelle, engagement associatif, service des autres, amélioration de ses propres conditions de vies, toutes ces facettes de la vie de Mr R. semblent inextricablement liées, de même que les réseaux professionnel et associatif, auxquels il participe.

Par contre, Mr R affirme ne pas avoir de conviction politique. « Je n'en ai pas la vocation. Cela est dû à la manière dont c'est fait au Sénégal...Ce sont les intérêts personnels qui portent les politiques et non le bien de la nation et des collectivités. La politique n'est pas saine pour moi. Il faut marcher sur le cadavre des autres pour sa promotion. »

5.3.2.2.7. M. E. H. B. N.³⁵⁸ Membre du Groupe de travail « Gestion du littoral ».

(Enseignant à la retraite, membre de l'association Collectif SHS – Cité des Enseignants – Hamo 3)

Mr E. H. B. N. naît à Saint-Louis d'un père dakarois et d'une mère Saint-Louisienne. Il poursuit ses études primaires puis secondaires, au grés des déplacements de son père, cheminot, entre Dakar et Saint-Louis.

- Un militantisme jamais démenti

(à partir d'ici, nous allons reprendre le témoignage direct de E. H. B. N.)

« J'étais scout à 6 ans. Je faisais partie de l'association sportive de mon lycée. Je faisais beaucoup de sports : saut en longueur, football, basket...Au lycée, j'étais vice président, chargé des affaires interculturelles et théâtrales. Je faisais partie de mouvements civils, tel que les mouvements de jeunes.

³⁵⁸ D'après une Interview de Claire Vinchent

« A l'époque, le Parti Africain de l'Indépendance (PAI) venait d'être dissous. C'était le seul parti d'opposition. Il fallait donc créer une association civile pour véhiculer ses idées...C'est pour cela que je me suis retrouvé dans la filière syndicale. En 1967, je suis membre pour la première fois d'un syndicat, le Syndicat Unique de l'Enseignement Laïque (SUEL) Il rassemblait les professeurs de l'opposition au pouvoir de l'époque (c'était l'époque du Président Senghor). »

- Une vie d'enseignant.

« J'ai enseigné 8 ans au CFPP puis 10 ans Centre de Formation Pédagogique Spécial (CFPS). Je formais les instituteurs. J'ai été par la suite 6 ans directeur d'une école de Golf-Sud. Je suis à la retraite depuis 1997. J'ai maintenant 65 ans et continue à gérer des associations. »

- Un engagement associatif territorial.

« J'ai participé à de nombreuses associations, ce qui m'a permis d'être utile au niveau de la cité pour le besoin des populations. »

« dans la commune de Guediawaye, il existe plusieurs quartiers traditionnels et des cités. Je suis membre de l'association de ma cité, qui est l'association ACOP/SHS (Association des Copropriétaires de la cité SHS). Je suis président du bureau exécutif de l'association depuis 6 ans. Nous avons créé par la suite une association regroupant les associations de 3 cités. L'association appelée Collectif SHS – Cité des Enseignants – Hamo 3, regroupe la cité des enseignants, (qui est constituée majoritairement d'enseignants) et la cité SHS (dont le nom est dû à la société qui l'a créé, la Société Sénégalaise Habitat Social).. L'association se bat pour la protection du littoral. » C'est dans ce cadre, que le collectif a été sollicité pour participer au mini forum de l'Agenda 21 Local. »

« C'est l'association qui s'occupe de tous les problèmes de la cité. Nous avons, entre autres, combattu pour l'installation moins anarchique du marché du Jeudi, qui empiétait sur la route...On participe aussi à la gestion de l'environnement. Le vendredi, une société de nettoyage vient pour les ordures. Il en est de même pour les questions des eaux usées. Nous avons trouvé un palliatif en attendant la station d'épuration, les eaux usées sont déversées dans un ravin entre la cité SHS et la bande de filao. »

« Il y a 5 ans de cela, pour empêcher les charretiers de passer, nous avons créé un barrage de 10 mètres. Cela, en mettant en place des barriques de fer et en béton avec des fils barbelés au dessus afin qu'ils soient encore mieux sécurisés. »

- Une participation à l'Agenda 21 Local.

« Notre association nous permet d'agir au quotidien. L'Agenda 21 est un instrument qui peut orienter les populations dans la gestion de l'environnement. »

« Il s'agit d'un appui en plus, car ils ont trouvé des populations qui mettaient déjà en place des actions. L'Agenda permet d'apporter un appui juridique et technique. Avant l'Agenda, c'était une vraie bataille anarchique. Il est venu comme un appui pour renforcer les capacités des populations à agir. On nous a expliqué à quelles autorités s'adresser. Quel organe interpeller. Il justifie l'existant. Il serait bien qu'il soit institutionnalisé sur toute la grande côte. Ce serait très bénéfique.»

- Un militant politique radical désillusionné.

« J'ai arrêté la politique depuis 1988. j'ai gardé des convictions en tant que membre fondateur de la LD_MPT (Ligue Démocratique – Mouvement pour le parti du Travail). Pendant longtemps il s'agissait de politique dans la clandestinité. J'ai été moi même candidat aux législatives et aux élections locales pour le PAL et la LD. Mais il y a beaucoup de corruption et de personnes fausses qui ont mis à mal mes ambitions politiques. »

5.3.2.2.8. Mme A. N.³⁵⁹ Membre du Groupe de travail 'Gestion du littoral'.

(Agent de la Direction de l'aménagement du Territoire)

Mme A.N. a fait une maîtrise en aménagement et Développement du Territoire à l'Université de Saint-Louis. Puis un DEA sur l'aménagement des zones rurales à l'Université de Dakar. A la fin de ses études, elle est recrutée dans la fonction publique, ou elle est recrutée à la Direction des espaces verts urbains (DEPVU). Aujourd'hui, elle travaille à la division de l'aménagement Urbain de la Direction de l'Aménagement du Territoire.

Mais ce n'est pas a ce titre qu'elle intègre le Groupe de travail sur la gestion du littoral, mais comme 'voisine' de Guediawaye et ancienne camarade d'université du coordinateur de l'Agenda 21.

Elle participe donc aux activités de ce groupe pendant 1 an, au rythme d'une réunion par semaine environ.

« Il y avait un canevas donné par ONU Habitat...A chaque problème posé, on recherchait des solutions ensemble, chacun parlait en fonction de son titre et de sa connaissance. »

« Il y avait un projet qui devait être mis en place par le PASDUNE. Mais celui ci n'a pas été réalisé suite à des problèmes d'argent. Nous avons essayé de transférer ces idées dans l'agenda 21. Nous avons aussi eu des idées sur la protection des niayes....

Il y avait aussi les problèmes d'intégration des filaos qui subissent différentes agressions telles que les dépôts d'ordures. Il fallait penser à les aménager pour que les populations puissent intégrer cet espace sans le polluer. Après le profil environnemental, nous avons travaillé au montage des projets démonstratifs...Nous avons donné nos propositions à ONU habitat, mais nous n'avons pas encore eu de feed back. »

« La démocratie participative a été présente du début à la fin. Il y a eu une participation des populations. »

³⁵⁹ D'après une Interview de Claire VINCHENT

« Tout ceci a été fait avec l’avis de l’Etat et de la Ville et par rapport à leurs objectifs. Cependant, je suis un peu sceptique sur les réalisations à cause des réalités au Sénégal. Pour parler clairement, il s’agit d’un manque de confiance dans la politique. »

5.3.2.2.9. De l’engagement associatif à l’expertise ‘populaire’

(Secrétaire Général de l’Association de développement de Medina Gounass et membre du groupe de travail sur les inondations³⁶⁰)

- Des études qui ne débouchent pas sur une entrée dans la vie professionnelle

Mr X, né à Dakar en 1968, s’installe ensuite dans le quartier de Médina Gounass jusqu’en 1989, date à laquelle il en est chassé par la grande vague d’inondations de cette année-là. Sa famille s’installe alors dans la commune d’arrondissement de Sahm Notaire toute proche.

Mr X suit un cursus de formation qui l’amènera jusqu’à l’Université. Après avoir suivi son école publique à Pikine, il part en 1987 à Kaolack où il est accueilli par sa tante maternelle où il obtient son brevet, puis revient au Lycée Limanmoulaye de Guediawaye. Il suit enfin, pendant 3 ans, des études d’anglais à l’UCAD de 1991 à 1993.

Il part ensuite enseigner dans l’enseignement primaire à Nouakchott, en Mauritanie, mais les piètres conditions de travail et le souhait de se rapprocher de sa famille, le ramènent en 1999 au Sénégal.

- Un engagement associatif multiple qui tient lieu de profession

De retour à Guédiawaye il revient à Médina Gounass où il retrouve ses anciens amis, qui depuis 1996 avaient créé l’Association de Développement de Médina Gounass (ADMG). Il devient bientôt directeur et enseignant de l’école que l’association a créée dans le quartier, puis Secrétaire Général de l’association.

A ce poste, il développe un certain nombre de projets dans le domaine de la santé (prévention du SIDA, lutte contre la paludisme) et de l’éducation (aide au renforcement scolaire, travail avec les daras³⁶¹). A ce titre il intègre différentes associations fédératives comme l’Association des Formations de coin de rue, basée à ENDA Ecopole, le Collectif Education Alternative parrainé par ENDA Jeunesse Action, ou le Réseau d’Associations pour le Développement de la Santé (RADES). Cet engagement associatif lui permet de trouver une base économique précaire.

³⁶⁰ Itinéraire réalisé sur la base d’une enquête réalisée par Claire VINCHENT

³⁶¹ Les daras sont des lieux où sont accueillis certains enfants des quartiers populaires par des marabouts pour y recevoir en principe une éducation musulmane, mais qui doivent en compensation aller quêter pour le marabout. Dans bien des cas il ne s’agit que de la mendicité déguisée au bénéfice de certains marabouts peu scrupuleux

- Association ou entreprise prestataire d'expertise et de services communautaires ?

Cet ensemble d'activités fait connaître l'association qui établit des partenariats avec plusieurs partenaires. En 2000 Mr X avait commencé à travailler sur le problème des enfants talibés. Un programme communautaire en résulte avec comme slogan « A chaque enfant sa famille ». ENDA trouve un financement auprès de l'ONG Terre des Hommes, ce qui permet d'étendre l'initiative. Mr X est engagé par ENDA sur ce programme, tout en poursuivant ses activités de Secrétaire Général de l'ADMG. L'association évolue vers une forme d'entreprise de prestation d'expertise en développement local et en services communautaires. Elle s'efforce tout à la fois de satisfaire certains besoins des populations que ne peuvent prendre en charge les pouvoirs publics, tout en permettant à ses cadres d'en tirer quelque revenus et de vivre de leur engagement.

- Une implication logique dans l'Agenda 21 Local

Son rôle dans l'association de développement de Médina Gounass, quartier plus particulièrement concerné par le problème des inondations et quartiers irréguliers, amènera Mr X à participer au groupe de travail de l'Agenda 21 Local sur ce thème. Mr X se dit satisfait du fonctionnement du groupe de travail et des propositions qui en ont résulté « Il y a eu une véritable participation communautaire au sein du groupe, car il y avait les acteurs à la base. »

Cependant la lenteur dans le lancement des réalisations pose problème. « Maintenant, il faut activer les réalisations... Une question va se poser sur l'actualité du projet établi, avec les initiatives de l'ONG Défi et du Plan Jaxxay. Les réunions et les forums doivent s'arrêter. Il faut s'activer concrètement dans les actions. Il y a une véritable lenteur dans la mise en œuvre des actions de l'Agenda 21 Local. »

- La tentation du politique

Après avoir milité pour l'élection du président WADE en 2000 et le triomphe de l'alternance, Mr X est aujourd'hui membre de l'Alliance des Forces de Progrès de Moustapha NIASS, un parti de la gauche socialiste, dont il est le responsable des jeunes au niveau de Médina Gounass. Il a l'ambition de devenir maire de la commune « Je suis un véritable acteur du développement. Je participe à des actions concrètes sur le terrain. Je suis sollicité un peu partout » affirme t-il. « La population m'a souvent dit que si je me présentais, elle votera pour moi. C'est pourquoi j'ai eu des ambitions au niveau de la localité

Cependant Mr X hésite encore. « La politique et le développement sont étroitement liés. Mais avec les politiques s'est beaucoup de 'brouille'. Je suis revenu dégoûté des élections, du politique et de comment tout cela se passe et je ne suis pas toujours d'accord avec les idées développées par mon parti. »

5.3.2.3. L'EXPERTISE DE L'A21L COMME SYSTEME

Les neuf experts dont nous avons présenté l'itinéraire dans le développement antérieur jouent tous un rôle important dans l'Agenda 21 Local :

Par ailleurs que ces personnes jouent –ou ont joué- un rôle important :

-dans d'autres institutions, organisations ou dispositifs qui participent du développement local et du développement durable de la ville de Guediawaye (Projet de Ville de Guédiawaye des années 1995 – 2000, Plans de développement locaux de Communes d'arrondissement, Projets associatifs de développement),

-ainsi que dans d'autres structures , telles que la Fondation Droit à la Ville, APIX³⁶² ou Direction de l'Aménagement du territoire, qui interviennent sur des points stratégiques liés au développement de l'agglomération dakaraise, tels que la restructuration des quartiers irréguliers ou les grands travaux d'infrastructure urbaine.

On peut observer, à la lecture de leur itinéraire que ces personnes, par-delà la fragmentation et la sectorialisation formelle des dispositifs et des acteurs de la planification territoriale, jouent un rôle informel de mise en relation des acteurs et de mise en cohérence des dispositifs.

³⁶² Agence nationale chargée de la Promotion de l'Investissement et des Grands Travaux.

Figure n° 57 : Itinéraires d'experts³⁶³ : tableau de synthèse

Itinéraire	Origine		Niveau Formation			Profession			Eng A21L	Consul- tation	Eng Assoc Local	Eng Assoc Pro	Eng Politique
	Resident		Prim	Seco nd	Sup	Sect Pub	Sect Privé	Sect Comu					
1		X			Bac+5			X	++	+	-	+	-
2	X				Bac+4	X			++	+	++	-	+
3	X				Bac+4	X			+	+	++	?	-
4	X				Bac+4	X			++	-	++	-	++
5	X				Bac+2			X	+	+	++	-	+
6		X			Bac+5	X			+	+	++	?	-
7	X				Bac+3	X			+	-	++	-	+
8		X			Bac+5	X			+	?	+	-	-
9	X				Bac+3			X	++	+	++	-	++

Légende : - = Pas d'engagement ; + = engagement modéré ; ++ = engagement fort

Le tableau ci dessus fait apparaître un certain nombre d'éléments de l'expertise de l'Agenda 21 Local de Guediawaye comme système.

363 1. RESPONSABLE DU PROGRAMME AGENDA 21 LOCAUX DE L'IAGU ;

2.. Assistant technique du bureau de l'Agenda 21 Local à la ville de Guédiawaye ;

3. Ex coordinateur du Projet de Ville de Guediawaye ;

4. Coordinateur du Groupe de travail 'Aménagement du littoral' de l'Agenda 21 Local

5. Membre du Groupe de travail 'Aménagement du littoral de l'Agenda 21 Local et Responsable de Programme urbain à l'ONG ENDA TM ;

6. Coordinateur du Groupe de travail Inondations de l'Agenda 21 Local, Chargé de programme à l'APIX ;

7. Membre du Groupe de travail «Gestion du littoral Enseignant à la retraite, membre de l'association Collectif SHS – Cité des Enseignants – Hamo 3,

8. Membre du Groupe de travail 'Gestion du littoral'. Agent de la Direction de l'aménagement du Territoire,

9. Membre du Groupe de travail Inondations, Secrétaire Général de l'Association de Développement de Lédina-Gounass.

5.3.2.3.1. Les différents niveaux de l'expertise :

On distingue trois strates d'expertise :

-Une expertise internationale, dont le profil est proche de la définition classique de l'expertise, et que l'on pourrait qualifier d'exogène.

Dans le cas de l'Agenda 21 de Guediawaye, cette expertise est limitée. Elle concerne essentiellement l'expertise de l'IAGU. On aurait pu inclure dans cette strate, les experts du Programme « Localising Agenda 21 » de ONU habitat, à Nairobi. Cette expertise, à dominante technique⁷, fonctionne selon les normes, procédures, rythmes et langages des organisations internationales. Elle est minoritaire dans les projets Agenda 21 Locaux, même si c'est elle qui détient la clé des financements et des modèles de référence. Elle est mobile, passant d'un poste à un autre et interchangeable. On retrouve ce genre d'expertise dans les nouvelles agences, ou chez les bailleurs.

Le projet de ce type d'expert semble avant tout individuel et au service d'une ambition de carrière professionnelle.

-Une expertise locale 'endogène', Elle combine expertise technique et expertise sociale, et on la retrouve parmi les services techniques municipaux, déconcentrés ou non, d'une part, dans les organisations de la société civile, d'autre part. Elle présente une grande variété de statuts et d'insertions professionnelles (fonctionnaires, élus, responsables d'ONG ou d'associations) et fortement enracinée dans le territoire. Ce groupe constitue la grande majorité de l'expertise mobilisée par l'Agenda 21 Local de Guediawaye.

-Un niveau d'articulation entre les deux, constitué par des experts combinant un bon bagage technique et scientifique avec une forte insertion dans le territoire et ses organisations. Dans ce cas les experts 2 et 3 (et éventuellement le 6). Il s'agit des responsables locaux des deux processus de planification participative qu'a mis en œuvre Guediawaye au cours de ces dernières années. Ils jouent rôle clé d'articulation entre expertise exogène et expertise endogène ; entre expertise technique et expertise sociale/populaire

On note d'ailleurs une étrange similitude entre les profils des deux responsables du Projet de Ville puis de l'A21L. Tout deux sont de Guediawaye et actifs dans le monde associatif local. Tout deux sont recrutés dans un premier temps, comme coordinateurs de ces deux processus et payés pour cela grâce au financement d'une ONG d'appui (IAGU pour l'Agenda 21, ENDA pour le Projet de Ville). Tout deux intègrent ensuite le personnel municipal, dont ils deviennent des éléments dynamiques. Tout deux allient enfin, compétences techniques reconnues et engagement au service de leur territoire.

Il semble que les relations entre le coordinateur des A21L au siège de l'IAGU³⁶⁴ et son assistant technique au niveau local de Guediawaye, aient été assez tendues. Que cache cette opposition ? Au delà de difficultés de relations interpersonnelles, n'est elle pas révélatrice d'une opposition de méthodes ?

N'est t-elle pas le résultat de l'indépendance du responsable technique local par rapport au rythme et aux méthodes imposés, de façon parfois rigides par le responsable national du Programme Agenda 21 ? N'est ce pas la lenteur , garantie de la qualité du résultat, imposée par la consultation des habitants et de la société civile, qui fait problème pour l'IAGU, lequel fonctionne sur des rythmes d'expertise plus professionnelle, mais aussi plus technocratiques ?.

N'est ce pas le choix du responsable local de l'Agenda 21 en faveur du local (Municipalité, société civile) et de l'utilité sociale, contre les acteurs exogènes (IAGU, ONU Habitat, qui pourtant financent son salaire) et leurs conditionnalités d'efficacité technique, qui fait problème ?

5.3.2.3.2. Quelques caractéristiques du système d'expertise de l'Agenda 21 de Guediawaye

- Un haut niveau de formation.

Dans une société où règne encore un fort taux d'analphabétisme des adultes et où celui des élus peut atteindre 60%, le niveau de formation du groupe d'experts de l'Agenda 21 Local de Guediawaye est particulièrement élevé. Tous les experts de l'échantillon ont un niveau de formation supérieure et certains d'entre eux ont suivi de spécialisations à l'étranger. Certains d'entre eux sont liés par l'appartenance à des réseaux d'anciens étudiants de la même université.

Les dispositifs participatifs sont le lieu où tout à la fois peut s'exprimer: une expertise territoriale dont manquent parfois les institutions et les collectivités locales ,et s'acquérir une formation sur le tas en la matière.

Si ce haut niveau de formation traduit la richesse de l'expertise mobilisable au niveau local, ce décalage avec le niveau de formation de l'ensemble de la société, et l'absence dans ce système d'experts de personnes représentatives des catégories moins formées, voire pas formées du tout, peut signifier également un certain élitisme dans la constitution du groupe d'expert..

³⁶⁴ Voilà ce que dit le responsable du Programme Agenda 21 Local de l'IAGU en ce qui concerne de l'A21L de Guediawaye³⁶⁴ (cette interview date de plus d'un an). « Concernant la ville de Guediawaye, je suis toujours en attente de leur plan d'action Il s'agit de la ville la plus en arrière. Selon moi, le maire est engagé , mais l'équipe est nulle. Je n'ai pas beaucoup de contacts avec l'assistant technique (pourtant recruté par l'IAGU ndlr) . Nous n'avons pas le même rythme. je suis plus en contact avec les autres villes. Ils sont plus actifs. La ville de Guediawaye a dû demander de l'aide pour mettre en place le profil environnemental à ONU Habitat."

Cette charge paraît excessive, d'autant plus que la qualité technique du travail de Mr Dieng est largement reconnue par ailleurs et que son travail semble avoir donné toute satisfaction à la municipalité qui envisage de lui confier plus de responsabilités.

- Une expertise multicarte

Le groupe d'expert identifié se caractérise par une insertion diversifiée, de type technique (il s'agit de professionnels insérés dans les services techniques de la municipalité, des services déconcentrés, des ONG ou des associations territoriales) et/ou politique (certains exercent aussi une fonction politique de niveau local).

De ce fait, le groupe fonctionne comme un réseau en situation de obtenir des informations ou influencer sur les décisions de l'ensemble des acteurs locaux

- Une forte imprégnation du local, la préférence territoriale

A l'exception de deux d'entre eux, le 1 et le 6, l'ensemble des experts interviewés résident à Guediawaye. Il y a donc une forte imprégnation du local, car la plupart habitent à Guediawaye depuis longtemps et ont tissé des liens étroits avec sa société, ses organisations, son territoire.

Cette fort sentiment d'appartenance fera jouer les solidarités et la 'préférence territoriale 'quand il faudra trancher entre différentes solidarités institutionnelle ou territoriale. Cet aspect peut surprendre quand on nous dépeint habituellement Guediawaye comme une vile dortoir ou une simple banlieue de Dakar . Nous assistons probablement à la naissance d'une véritable identité territoriale,

- Une forte tradition de leadership et d'engagement

La majorité des des experts interviewés ont démontré une capacité de leadership précoce. La plupart ont commencé à exercer des responsabilités collectives très jeunes (à l'école , au Lycée ou à l'université). Cet engagement c'est ensuite poursuivi au niveau territorial, dans leur quartier, par un engagement dans des organisations sportives, culturelles, puis de développement (associations de quartiers, associations de résidents) puis au niveau de la ville, en participant, pour nombre d'entre eux aux deux processus de gouvernance participative qu'ont constitué le Projet de Ville , puis l'Agenda 21 Local. Tous manifestent un fort engagement au service de leur communauté ou de leur ville.

- Une relation au politique, ambiguë

Nombre d'entre eux manifestent à la fois une grande réticence vis à vis de la classe politique actuelle, souvent qualifiée de clientéliste, quand ce n'est pas d'incapable ou de corrompue, et une tentation de participer à la vie politique, car ils se sont rapidement rendus comptes que c'est à ce niveau que sont prises les véritables décisions, qui peuvent changer le territoire. Plusieurs d'entre eux mènent donc de pair, une carrière professionnelle, un engagement associatif et une activité ou un projet politique de niveau local.

5.3.2.3.3. La naissance d'un milieu diversifié de l'expertise territoriale :

Les différents dispositifs de planification urbaine (dont les agendas 21 ne constituent comme nous l'avons démontré qu'une partie) mobilisent une expertise hybride. Les 'itinéraires' confirment que les personnes intervenant dans l'expertise DUD, conjuguent à une même période ou à des périodes successives, des postures différentes (Expert public ; expert/militant de la société civile ; nouveaux experts des ONG, Expertise internationale, expertise politique, etc.). Ces postures se renforcent les unes les autres, un milieu de l'expertise DUD se constitue, qui est peut être le 'ciment' qui introduit une certaine cohésion dans un imbroglio apparent de dispositifs de bailleurs, d'échelles etc.

- Instabilité du marché de l'expertise, hybridation des itinéraires

Nous sommes en présence d'un marché de l'expertise, jeune, fragmenté et instable qui est souvent conditionné par sa dépendance des projets territoriaux financés par l'aide étrangère. Ceci se traduit par une grande flexibilité et capacité des experts à saisir les opportunités qui s'offrent sur le marché. Ceci entraîne aussi des changements assez fréquents de situations professionnelles et de secteurs, les personnes concernées passant facilement d'un secteur à l'autre de l'expertise : public, privé ou communautaire.

La relative jeunesse du marché de l'expertise au Sénégal permet une forte capillarité entre les différentes postures d'experts, et peu de cloisonnement (contrairement à la situation de pays dans laquelle les métiers et les filières sont beaucoup plus définies, voire sclérosées).

On observe donc, une hybridation des itinéraires de personnes qui successivement, ou de manière concomitante, combinent différentes positions et responsabilités qui s'épaulent respectivement.

- Une expertise aux logiques métissées, entre public, privé et solidarité.

Les motivations de la participation à l'expertise territoriale sont variées.

Il serait très réducteur d'analyser l'expertise sous le seul angle de l'expertise professionnelle marchande d'une part, et de l'expertise sociale bénévole d'autre part. C'est ainsi que certains professionnels fournissent une expertise bénévole dans le processus Agenda 21, alors que certains experts sociaux fournissent une expertise 'bénévole' tout en recherchant des compensations en terme monétaires (première étape vers une recherche d'emploi rémunéré) ou en terme de pouvoir (renforcement de leur position dans la hiérarchie communautaire ou porte d'entrée dans la politique locale). On peut se demander si à côté de l'expertise publique (trop rare) et de l'expertise privée (trop chère), n'est pas en train de naître une expertise sociale qui relèverait d'une troisième logique, celle de l'économie sociale et solidaire.

On assiste à la constitution d'un milieu de l'expertise territoriale qui génère sa culture propre. Ce milieu contribue à la prégnance du modèle de planification participative au Sénégal (modalité qui est de plus en plus acceptée) et à la construction de son langage (qui résulte d'un mélange parfois étonnant d'un discours communautaire local, qui a fait fureur jusqu'aux années 80, et d'éléments du discours international du développement, colporté par les différents acteurs de l'aide au développement).

- Une expertise qui participe du renouvellement des élites locales ?

On peut se demander si cette expertise ‘engagée’ de haut niveau de formation, ne fait pas écran aux autres catégories (peu de femmes, peu de jeunes, peu d’analphabètes ou de personnes ayant un bas niveau de formation, peu de représentants du secteur ‘informel’), qui constituent cependant la majorité de la population.

Cette émergence de l’expertise locale, n’est elle pas une des modalités de construction d’une nouvelle élite locale (basée sur le savoir) et qui s’efforce de concurrencer ou de remplacer les élites locales en place (notables, politiciens traditionnels, responsables communautaires) ?

Elle utiliserait pour ce faire différentes stratégies :

-déplacer les lieux du pouvoir politique en créant ou investissant de nouveaux espaces de gouvernance démocratique et de dialogue sur les politiques, dans le cadre de projets comme l’Agenda 21 Local ou le Projet de Ville ;

-s’engager dans le jeu politique local en s’efforçant de renouveler le personnel et les méthodes du système actuel.

5.3.3. OPERATIONNALISATION³⁶⁵ : LA DIMENSION APPROPRIATION SOCIALE

Le choix des cibles de l'Agenda 21 Local de Guediawaye révèle son caractère résolument environnemental. En effet deux priorités ont été choisies : celle de l'aménagement du littoral et celle de la lutte contre les inondations, qui constituent les deux principaux problèmes environnementaux de la zone. Mais la différenciation sociale des populations concernées fait apparaître des modalités d'appropriation sociale fort différente, lesquelles se rattachent à deux visions différentes de la problématique environnementale.

Les différentes catégories de population qui habitent la ville de Guediawaye n'ont ni le même projet de ville ni la même perception des enjeux de l'A21L et du développement durable.

Une étude antérieure³⁶⁶ montre bien l'opposition existant entre les populations habitant les quartiers planifiés de la zone littorale, qui comptent de nombreuses cités habitées par des couches moyennes, et les populations vivant dans la zone de quartiers spontanés et menacés par les inondations de Medina Gounass. (voir cartes des densités d'habitat et de la typologie de l'habitat)

La commune de Medina Gounass, au sud de la ville est un quartier d'habitat non planifié qui date en grande partie de la première vague d'installation à Guediawaye dans les années 60-70. La densité y est forte (971 habitant par hectare).

Ses habitants ont dans l'ensemble un plus faible niveau d'éducation que la moyenne de Guediawaye, les emplois y sont plus instables et relèvent pour l'essentiel du secteur informel. Les services y sont rares, et Médina Gounass est partie intégrante de la zone 3, qui n'est connecté au réseau d'électricité et d'eau potable que pour 22,5% des ménages.³⁶⁷

Le contexte physique très difficile. Installés dans une cuvette ce quartier subit régulièrement les inondations de la période d'hivernage et les stigmates des grandes inondations de 2002 sont encore visibles. Une partie du quartier, impropre à la construction est d'ailleurs destiné à être recasé ailleurs. En attendant les habitants vivent au milieu des bassins de rétention d'eau et leur cortège de moustiques, et des ordures qui envahissent le quartier.

Des associations comme l'ADMG s'efforcent cependant d'affronter, cette situation.

³⁶⁵ Pour la dimension 'opérationnalisation' se référer au développement consacrés à la mise en œuvre des microprojets de démonstrations.

³⁶⁶ Cheikh DIOP, Développement durable et gouvernance locale à Guediawaye : l'exemple de la gestion du littoral, Mémoire de maîtrise, département de Géographie, Université Toulouse Le Mirail, septembre 2004, 131 p.

³⁶⁷ Données tirées du Plan local de développement de trois communes d'arrondissement de Guediawaye, cité par Cheikh DIOP, op cité.

La zone littorale, qui borde au nord de la ville les CA de Golf Sud, Sam Notaire et Ndiarème Limamoulaye, est une zone d'habitat planifié qui inclut la plupart des coopératives d'habitat de la ville. Les noms de celles-ci : Cité des douanes, Cité des Impôts, Cité Présidence, Cité Cours Suprême, Hamo, Cité des Enseignants révèlent l'origine de leurs habitants, employés et cadres moyens de la fonction publique, ayant bénéficié des programmes d'accès à la propriété de leurs administrations respectives. Il en est de même pour les employés de certaines entreprises publiques ou privées qui se sont installés dans la cité Sentenac, la Cité SHS, la Cité SONES ou la Cité SENELEC. Cette zone est branchée à 88,75% au réseau électrique et bénéficie pour 80% d'un branchement individuel au réseau d'eau.

Figure n° 58 : Typologie de l'habitat

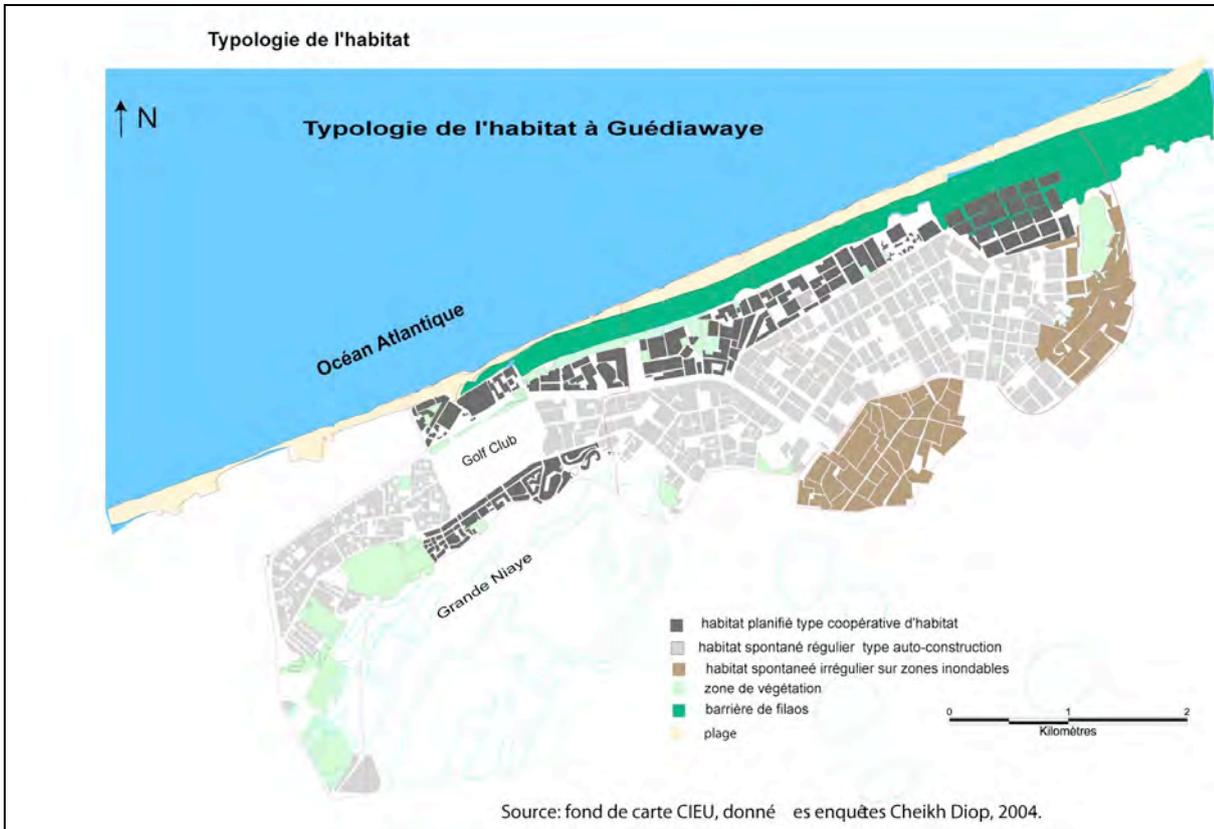
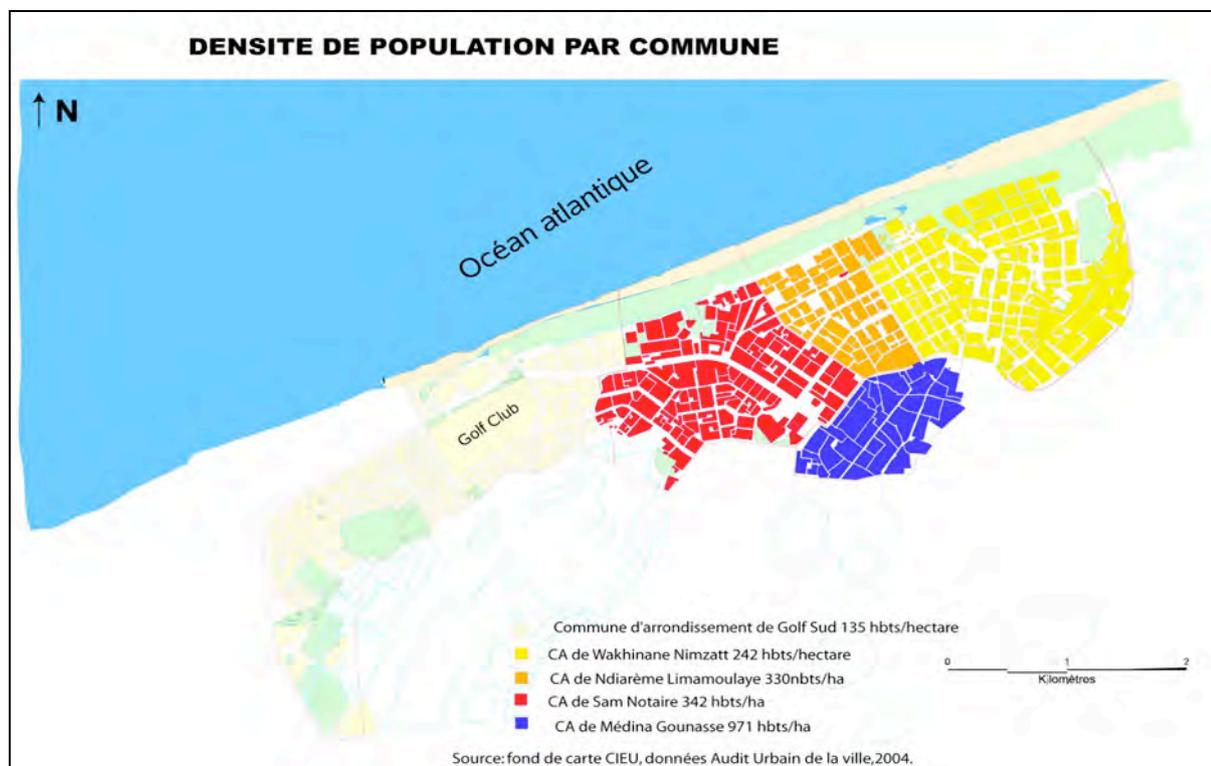


Figure n° 59 : Densité de population par commune



Cette dualité interne à la ville se traduit dans les propositions et les approches du développement durable portées par ses habitants. Significativement, l'Agenda 21 Local de Guediawaye s'est organisé autour de ces deux pôles de la ville. Le groupe 'aménagement du littoral', qui porte les revendications des habitants des cités des classes moyennes ; le groupe 'Inondations' qui incarne celles des quartiers les plus défavorisés.

Le premier groupe développe *une approche « environnementale » du développement durable*. Ses représentants souhaitent que la zone littorale, qui leur sert de lieu de détente, (parties de football, jogging, promenade), cesse d'être souillée par le déversement de débris que les charretiers amènent de chez 'ceux d'en face'. Ils réclament à cors et à cris que l'administration prenne des mesures autoritaires face à l'extraction illégale du sable marin, qui constitue une menace pour leur zone³⁶⁸. Les auteurs de ces pratiques sont perçus comme des illettrés, voire des délinquants, qui n'ont aucun respect pour l'environnement et l'intérêt général. Il est difficile de leur faire prendre en compte la position des charretiers, lesquels déclarent que l'extraction du sable est leur principale source de revenus et qu'il faut leur proposer des alternatives si on veut qu'ils abandonnent cette pratique.

³⁶⁸ Certains points de vue exprimés en réunion publique sont très dur, et un responsable d'association d'habitant des Cités n'a pas hésité à dire que « si les autorités ne prenaient pas des mesures plus efficaces pour arrêter les charretiers, les habitants régleraient définitivement le problème...en les tuant. » Effet de salle certes, mais qui prouve l'exaspération d'une partie de la population contre certaines pratiques.

Cette perception environnementale est celle qui prime dans le groupe de travail 'Aménagement du littoral'. Ce dernier propose l'aménagement de parcours sportif, de mise en valeur maraîchère, d'espace de loisir, de reforestation, etc. Certains rêvent même d'une zone touristique avec tennis, plages et équipements touristiques... bref, un rêve de classe moyenne urbaine, éclairée ou intéressée.

Les leaders de ces quartiers font volontiers référence au développement durable et à la protection de l'environnement. Certaines associations, comme l'ADL, en ont d'ailleurs fait leur priorité.

5.3.3.1. LE TRAVAIL D'AMENAGEMENT DU LITTORAL DE L'ADL (ASSOCIATION POUR LE DEVELOPPEMENT DU LITTORAL)³⁶⁹

L'ADL, créée en 2004, est une association pour le développement et la préservation de l'environnement des cités d'habitations situées le long de la bande côtière de la C A de Wakhinam Nimzat. Malgré des moyens limités, l'ADL a démontré une réelle capacité d'initiatives locales. Organisés autour de quatre comités : santé, éducation, culture et sports, et environnement, ce dernier comité a fait preuve d'un dynamisme remarquable. Une des premières actions de l'association a été de lutter, sans beaucoup de succès, contre l'extraction illégale du sable par les charretiers, pratique qui est considérée comme un des principaux problèmes de la zone.

L'ADL a connu plus de succès avec ses initiatives de contrôle du problème des ordures, jetés par ces mêmes charretiers dans la zone de plantation de filao, ainsi qu'avec une initiative de mise en valeur de cette même zone par l'agriculture urbaine en y créant un jardin maraîcher..

Voilà ce que nous dit le président de l'association de la question des ordures qui s'amoncellent dans la bande de filao. : « *Nous avons eu à faire une grande collecte des ordures le 2 et 3 avril 2005. Suite à cela, nous avons mis en place un gardien³⁷⁰ chargé de regrouper et brûler les ordures. Au début c'est l'association qui se chargeait de rémunérer le gardien. Mais nous avons eu quelques difficultés. Suite à une rencontre avec les populations nous avons trouvé un compromis. Chaque famille doit participer à hauteur de 500 francs par mois. Aujourd'hui le gardien dispose à chaque fin de mois d'une rémunération entre 40 000 et 50 000 Fr CFA. Aujourd'hui, c'est l'association des « vieux » qui est chargé de collecter l'argent. Ils sont assistés par des membres de notre association entre autre pour des questions de sécurité. Le développement de cette activité est prévu dans l'Agenda 21.³⁷¹. »*

La bande de filao étant une forêt classée, il est en principe interdit de la mettre en valeur à titre privé. Or l'absence d'activités de mise en valeur contrôlée, de nature associative ou privé, laisse le champ

³⁶⁹ Interview de Lansana COULIBALY, Président de l'ADL réalisé par Claire VINCHENT, op. cité.

³⁷⁰ Le gardien – recycleur, âgé de 31 ans, marié, 3 enfants à charge, est un ancien vigile à qui son dernier travail ne permettait pas de vivre. Il habite Yembeul, une commune d'arrondissement de la ville voisine de Pikine et se rend chaque jour à son travail par les transports informels. Son nouveau travail lui a permis d'améliorer quelque peu ses revenus.

³⁷¹ Soit l'équivalent du SMIG, le salaire mensuel de première catégorie s'élevant au Sénégal à 47 700 FCFA, soit 72 Euros environ

libre à sa dégradation. L'association a donc convaincu la préfecture de Guediawaye et l'Agence régionale de Développement d'y réaliser une expérience pilote :

« Nous avons (précise le président) crée un jardin ayant comme but l'expérimentation de la culture maraîchère. Celui-ci est tenu par un retraité³⁷², bénévolement. Ce projet a été une réussite³⁷³e. Nous avons eu un Partenariat avec l'ARD (Agence Régionale de Développement) et la préfecture de Guédiawaye. Ainsi nous avons pu officialiser l'acquisition de l'espace à exploiter avec la délimitation du terrain. L'Agenda 21 veut venir renforcer ce projet »

L'association, qui a participé aux différentes étapes de l'Agenda 21 Local semble y trouver beaucoup d'échos : *« C'est dans cette perspective que l'Agenda 21 rejoint nos ambitions. Nous avons participé à toutes les activités de l'Agenda 21. C'est l'assistant technique qui nous a contacté ayant entendu parlé de notre association. Demba Abdoulaye, en tant que secrétaire général de l'association a fait parti du groupe de travail 'gestion du littoral'. Après chaque réunion de l'Agenda 21, il restituait le travail avec moi même, lors des AG. Les habitants croient en l'Agenda 21, car il suit la même dynamique que l'association. Les idées que nous avons eu à développer au sein de l'Agenda 21 commençaient déjà à être mis en œuvre à notre niveau mais on manquait de moyens. Les actions de l'Agenda 21 permettent une continuité avec les actions déjà mises en place. »*

Les projets de démonstration, formulés par le groupe 'aménagement du littoral', se présentent en fait comme un prolongement des activités de l'ADL dans la zone. Il est question de mettre en culture maraîchère une cuvette située à quelques encablures du jardin maraîcher de l'ADL et pour laquelle d'ailleurs, les talents de formateur du retraité –agriculteur de l'ADL seront probablement requis. D'autre part il est probable que la mise en fonction de la pépinière de la municipalité sera également confiée à un GIE de jeunes promu par l'ADL.

Si tout ceci présente un certain intérêt, on peut cependant se demander si il était bien utile de passer par le long et coûteux processus de l'A21 pour en arriver là ?

³⁷² Cette personne habite la cité SONES de Guediawaye. Il vend les produits de son jardin sur place ou au marché. La vente de ses produits est le seul bénéfice qu'il tire de son activité. Il ne verse aucun loyer, ni aucune contrepartie à l'organisation.

³⁷³ Il est d'ailleurs significatif de comparer la richesse verdoyante du jardin de l'ADL, dont les produits sont commercialisés sur le marché local et l'aspect désertique de la pépinière de la municipalité, ou la seule chose qui n'ai jamais poussé, est son mur d'enceinte en parpaing et ses deux réservoirs d'eau à sec.

5.3.3.2. UNE APPROCHE SOCIALE DU DEVELOPPEMENT DURABLE QUI DOIT EN PREMIER LIEU S'ATTAQUER A LA PAUVRETE : LE CAS DE MEDINA GOUNASS

Le groupe 'inondations' organisé autour des problèmes de Médina Gounass, a une toute autre approche. Il concerne, comme nous l'avons vu un autre type de population : moins éduquée, travaillant dans le secteur informel, vivant dans des conditions très difficiles, dans la précarité des revenus et l'insécurité foncière. Les priorités de ce groupe sont : de légaliser le foncier, de trouver, au jour le jour, un revenu selon les opportunités qui se présentent, d'accéder aux services publics, d'améliorer des conditions de vies très difficiles. La priorité pour ces populations, c'est la lutte contre la pauvreté. Leur projet est de monter un GIE pour l'enlèvement des ordures du quartier avec un double objectif : créer quelques emplois parmi les jeunes du quartier, améliorer les conditions de vies.

On retrouve ces positions dans la plupart des quartiers habités par les plus défavorisés. La priorité c'est l'emploi, la génération de revenus, l'accès aux services de base. L'amélioration de l'environnement est un luxe qui ne peut venir qu'en deuxième lieu, comme une conséquence des priorités économiques et sociales. Les représentants de ces populations utilisent rarement d'ailleurs la référence au développement durable ils lui préfèrent celles de la lutte contre la pauvreté ou de développement local.

- Le travail de l'ADMG (Association pour le Développement de Medina Gounass)³⁷⁴

Logiquement, les représentants de l'association pour le développement de médina Gounass (ADMG) ont intégré le groupe de travail de l'A21L sur les inondations en la personne de son secrétaire général³⁷⁵ (voir itinéraire).

Cette association, créée il y a une dizaine d'année (1996) intervient sur des sujets plus 'sociaux' que sa consoeur du littoral. . C'est ainsi qu'elle mène des activités de formation de 'Coins de rue', un travail avec les enfants talibés avec l'aide de l'ONG Terre des Hommes , ou des activités de sensibilisation aux problèmes de santé récurrents dans le quartier, en particulier le paludisme qui fait des ravage dans un quartier insalubre, jonché de détritux et touché régulièrement par les inondations .

Car les inondations sont la hantise de cette commune d'arrondissement construite en grande partie de manière illégale, sur des bas fonds inondables. Certains hivernages sont particulièrement difficiles qui voient les habitations inondées et, comme en 1989 ou en 2004, obligent une partie des habitants à chercher refuge ailleurs.

L'ADMG qui avait fait preuve d'un certain dynamisme au cours des années précédentes a d'ailleurs été ébranlée par la dureté des dernières inondations, qui dépassait et de loin ses capacités de réaction et de solidarité et a vu l'école et la garderie, mis en place par l'association, totalement inondées et inaccessibles pendant plus d'un an. « *L'association était véritablement une structure qui oeuvrait*

³⁷⁴ Tiré de l'itinéraire du Secrétaire Général de l'ADMG, réalisé par Claire VINCHENT

³⁷⁵ Voir itinéraire présenté dans le développement sur l'expertise.

pour le développement de la localité, mais surtout visualisait les problèmes à la base. Mais son dynamisme fut brisé par les inondations. » nous confirme son Secrétaire Général.

Le lancement de l'Agenda 21 Local, et le choix de la thématique 'inondation', comme une de ses deux priorités, a été pour l'ADMG l'occasion de revenir à nouveau dans le jeu. Sa participation au groupe de travail sur les inondations fut réelle, mais la lenteur des procédures et des résultats concrets sont cruellement ressentis et le découragement menace. « *Maintenant (nous disait le Secrétaire Général) il faut activer les réalisations. Il, y a eu une véritable participation communautaire au sein du groupe car il y avait les acteurs à la base. Maintenant une question va se poser sur l'actualité du projet, à savoir avec la mise en place du projet de l'ONG Défi et le plan Jaxaay. Les réunions et les forums doivent s'arrêter. Il faut s'activer concrètement dans les actions. Il y a une véritable lenteur dans la mise en œuvre des actions de l'Agenda 21 Local, ce qui pose un problème pour la mise en place des actions »*

Nous pouvons le constater, l'approche de l'ADMG est plus liée à la problématique sociale qu'environnementale. L'environnement n'est pas abordé comme valeur à protéger en soi, mais comme milieu agressif à contrôler (risques d'inondations, problème de paludisme, etc.). Les bénéficiaires prioritaires des activités de l'association sont des catégories particulièrement défavorisées : enfants talibés, familles déplacées par les inondations, quartiers illégaux ne bénéficiant d'aucun système d'évacuation des ordures, etc. Le développement durable prend ici une coloration différente de sa déclinaison par les classes moyennes des cités du littoral.

5.3.4. DE LA PERFORMATIVITE A L'UTILITE SOCIALE.

Dans sa déclinaison la plus simple la performativité, c'est « transformer les mots en actes » ou, dit autrement : « La performativité , c'est la capacité d'un discours a changer le monde sur lequel s'exerce ce discours »

Les Agenda 21 sont présentés dans les textes comme un processus :

- *« Qui permet aux différents acteurs (de la ville) de négocier collectivement des stratégies et de trouver d'un commun accord des solutions adéquates aux grands problèmes environnementaux de la ville. » « Il insiste sur la participation d'une multitude d'acteurs »*
- *Il doit aussi « renforcer les capacités de la planification environnementale et de gestion intégrée à l'échelle de la société et de la collectivité locale. »*
- *A terme « le processus doit devenir partie intégrante des structures institutionnelles et des procédures de gestion et de planification de la ville. »*

En quoi ce discours de l'Agenda 21 Local a t-il modifié la situation à Guediawaye ?

5.3.4.1. QUELQUES QUESTIONS PREALABLES.

Plusieurs questions préalables se posent car la performativité ne peut s'apprécier que si l'on prend en compte :

- Dans quel contexte social s'exerce le discours ?
- A Guediawaye, il semble que le discours du développement durable a eu beaucoup de mal à s'ancrer au sein des populations et des quartiers de faible niveau de formation et vivant dans des conditions de précarité et de survie (Médina Gounass par exemple)
- Au contraire ce discours a reçu beaucoup plus d'échos au sein des quartiers de classes moyennes, éduquées et travaillant dans le secteur formel de l'économie Le paradigme environnemental porté par le développement durable est beaucoup plus adapté à ce genre de population. Elles l'ont d'ailleurs parfois utilisé comme un cheval de bataille contre d'autres populations , plus pauvres et leurs pratiques 'informelles' (extraction illégale de sable, dépôts sauvages d'ordures, etc)

- Qui énonce le discours ?

Les espaces publics d'expression et de débats créés par les A21L permettent la confrontations de différents types de discours :

- le discours technique de l'expert
- le discours social et militant de la société civile
- le discours politique (souvent clientéliste) de l'élu

Il y a domination des autres discours :

Il est a signaler que la 'parole 'populaire' a parfois quelque difficulté a se faire entendre sur ces scènes :

- du fait de langue utilisé (la langue des experts et des cadres des ONG de la société civile est souvent le français, alors que les populations, non organisée, ne le maîtrisent pas)
- du langage (il faut connaître la novlangue et les mots du développement, pour s'exprimer dans ces espaces), Ce langage est maîtrisé de mieux en mieux non seulement les experts, mais aussi par les cadres des ONG et de la société civile,. Par contre la 'population de base ne se l'est pas encore approprié.

- La performativité serait elle le privilège des dominants ?

Pour certains la performativité, qui suppose une capacité à imposer ses mots, ses analyses, ses paradigmes, en d'autres termes une façon de comprendre le monde et donc de l'organiser et de le transformer, serait le privilège des dominants.

Ceci n'est qu'en partie vrai. Effectivement, pour survivre dans le monde très concurrentiel du développement et des bailleurs de fonds il faut savoir parler la novlangue de la pensée dominante du développement.

Mais on se rend vite compte qu'il ne s'agit souvent là que d'une tactique des 'dominés' pour accéder aux financements. Une fois les financements acquis, ceux-ci reprennent la main, et utilisent ensuite sur le terrain leur langage et leurs 'façons de faire'.

La capacité d'appropriation de l'Aide Publique au Développement, de la part des acteurs locaux, est souvent surprenante. Ceux ci changent de registre de discours selon les scènes (dans les réunions officielles, devant les bailleurs de fonds, ou devant les ONG). Selon les circonstances, ils servent à leurs interlocuteurs le discours que ceux-ci attendent, afin d'accéder aux financements.

5.3.4.2. LA PERFORMATIVITE DE L'A21L VUE PAR LES PERSONNES ASSOCIEES AU PROCESSUS PARTICIPATIF DE GUEDEAWAYE

De nombreux témoignages semblent indiquer une grande frustration concernant les résultats concrets de l'A21L, au vu des objectifs affichés, ou perçus comme tels

Mme. D. N., Généraliste au centre de santé du Roi Baudouin et membre du groupe de travail 'Inondations' :

« Par rapport aux projets démonstratifs, tout ce qui avait été préconisé va être dépassé. L'hivernage touche à sa fin. La pré-collecte des ordures n'est plus possible avec AMA Sénégal qui n'existe plus. Notre projet a été repris par l'ONG Défi »

« L'Agenda 21 a de nombreuses procédures de réunions de consultation. Il y a une volonté concrète, au bout d'un moment, il faut être opérationnel. Quel intérêt de plans aussi ambitieux s'ils ne sont pas mis en place ? »

« Les personnes espéraient beaucoup, elles s'étaient vraiment engagées et ce de manière bénévole. Mais cela traîne en longueur....De plus de nombreuses personnes ont été découragées par le fait que le coordinateur soit lui, rémunéré à hauteur de 500 000 FCFA pour sa contribution. Enfin, les personnes sont déçues aussi, face aux sommes dérisoires qui sont versées dans le cadre des projets démonstratifs. »

M. M. D., Elu de la Commune d'Arrondissement de Médina Gounass, Coordinateur du sous comité 21 de la commune d'arrondissement de Médian Gounass. Membre du groupe de travail 'Gestion des inondations'

Les retards pris dans l'opérationnalisation du projet le fragilise : *« maintenant, cela fait plus d'un an que l'on attend la mise en œuvre de ces projets »*. Le doute s'installe : *« je me questionne sur l'Agenda 21 : Quelle sera sa finalisation ? Comment pourra t-elle être faite ? Est ce que, comme beaucoup de projets, cela ne va pas rester que sur le papier ? »*

M. S. N., Médiateur communautaire au cabinet du maire de la commune d'arrondissement de Sahn Notaire, Coordinateur du sous comité 21 de Sahn Notaire, Membre du groupe de travail 'Gestion du littoral.

Exprime une opinion très réservée sur les résultats concrets du programme *« Les gens ont travaillé une année, mais il n'y a pas de visibilité du travail. Le fait qu'il n'y a pas de production concrète fatigue. ...Il n'y a pas de reconnaissance du travail que nous avons fourni. »*

D'ou un grand scepticisme *« Je suis un peu sceptique quand à la réalisation de l'Agenda 21. Je me pose des questions, à savoir s'il y a réellement eu démocratie participative réelle dans l'Agenda 21 ? »*

Ces témoignages révèlent le découragement et la frustration de nombreux interlocuteurs de l'Agenda 21 qui considèrent que les résultats ne sont pas à la hauteur des objectifs affichés dès le départ. Ils révèlent aussi la priorité accordée par les interlocuteurs aux actions et projets concrets, la consultation ou la participation à la prise des décisions n'étant plus suffisante et pouvant même aiguïser les frustrations.

5.3.4.3. LA PERFORMATIVITE OCCULTE SOUVENT UNE AUTRE QUESTION : CELLE DE L'UTILITE SOCIALE.

Un discours peut être performatif sans que cela n'est par ailleurs aucune utilité sociale. C'est par exemple la performativité du discours publicitaire.

L'utilité sociale peut recouvrir deux aspects et doit s'apprécier selon les acteurs :

On peut tout d'abord évaluer l'utilité institutionnelle :

L'Agenda 21 Local de Guediawaye a-t-il contribué à produire de l'utilité institutionnelle, c a d à construire des capacités d'administration et de gouvernance publique ? A t- il eu comme conséquence le renforcement des structures administratives et de gouvernance locale qui sont censées (mais cela reste encore à prouver) porter, défendre et servir l'intérêt général ?

On peut aussi , dans ce nouveau contexte de gouvernance, estimer que l'utilité institutionnelle se renforce quand on favorise et renforce les structures et organisations représentatives des populations c a d de la société civile. L'A21L est t- il allés dans ce sens ? Les structures institutionnelles des collectivités locales et de la société civile ont -elles été renforcées par leur participation au processus A21L ?

On peut ensuite évaluer l'utilité sociale des A21L en matière de satisfaction des besoins sociaux.

A qui s'adressent les actions proposées par l'A21L ? Qui bénéficie des améliorations apportées ? L'A21L de Guediawaye semble avoir voulu satisfaire la diversité des besoins exprimés par deux catégories différentes : victimes, pauvres, des inondations des quartiers illégaux et, d'autre part, habitants des quartiers résidentiels du littoral.)

Qui profite de l'A21L dans le jeu du pouvoir local? Les scènes de débats de l'Agenda 21 Local de Guediawaye semblent avoir été monopolisées par les nouveaux leaders urbains éduqués, ceux ci ont utolisé le discours et les opportunités ouvertes par l'Agenda 21 Local pour renforcer leurs positions au sein des instances de démocratie participative et représentative, et pour certains pour accéder au marché du développement. D'un autre coté les représentants du secteur informel et les habitants pauvres inorganisés ont été souvent exclus de la prise de parole.

5.3.4.4. QUELLES PERSPECTIVES POUR L'AGENDA 21LOCAL DE GUEDIWAYE ?

Il semble malheureusement que le sort qui sera réservé à l'A21L soit celui de nombreux projets qui l'ont précédé dans le secteur de l'environnement et du développement. Celui de l'oubli progressif, une fois tariés les financements du projet.

Que restera t-il de l'A21L de Guediawaye dans une dizaine d'années :

Quelques micro actions (petit maraîchage et enlèvement des ordures par charrettes) dont il faut signaler que ni dans leur dimension innovatrice ni dans leur échelle , elles n'apportent pas grand chose de nouveau,

Une institutionnalisation de l'A21L dans l'organigramme municipal , mais pas de normalisation au niveau national (comme cela a été le cas au Maroc ou le MEEAT a répliqué le dispositif A21L dans la plupart des villes du pays)

Notre attention a été monopolisée, comme indicateur de performance de l'A21 L, par la réalisation des projets de démonstration. De ce point de vue, l'A21L est un échec, mais on s'est peut être trompé de cible,

Et si le véritable enjeu de l'A21L était ailleurs ? Au début du processus, la consultation de Ville avait organisé un troisième atelier sur le « Cadre Institutionnel ». Celui ci devait proposer la création de dispositifs de coordination intersectoriels.

Tout le monde s'accorde pour souligner la faible capacité de planification stratégique des municipalités, qui sont ballottées de projets en projets, au grés des opportunités de financement.

Le volet institutionnel de l'Agenda 21 Local est certainement moins populaire que les micro - projets, mais il est certainement plus stratégique et plus durable.

Le succès de l'A21L de Guediawaye, se mesurera davantage, dans les années à venir, au fait de savoir si il a permis de doter la ville d'une capacité de planification et d'aménagement à long terme plutôt qu'aux résultats de deux projets démonstratifs, dont nous avons vu la modestie.

Le succès de l'A21L se mesurera aussi à la capacité de la ville et mettre en pratique les principes de participation et de gouvernance dont elle se réclame. Si tel est le cas, le Projet A21L de Guediawaye, n'aura certes pas bouleversé le paysage et l'environnement urbain, mais il aura été une étape positive de ce processus sur le long terme, par lequel la Ville renforce sa tradition locale de gouvernance démocratique au service d'un. développement local durable.

5.3.5. CONTRIBUTION A UNE REFLEXION TRANSVERSALE : ANCRAGE ET FONCTION DE L'AG21L

5.3.5.1. LES DIMENSIONS TERRITORIALES DE L'A21L

L'Agenda 21 Local de Guédiawaye ne peut s'appréhender sans le situer dans l'ensemble du système territorial. Or nous sommes en présence d'un système territorial complexe ou coexistent quatre échelles (l'agglomération, les villes, les communes d'arrondissement et les quartiers).

Nous nous interrogerons sur les modalités d'articulation entre ces différentes échelles et sur la pertinence du positionnement de l'Agenda 21 Local dans cette hiérarchie.

5.3.5.1.1. Guédiawaye une somme de Communes d'arrondissement et de quartiers.

La prise en compte du niveau quartier, puis des communes d'arrondissement semble fonctionner. Avant la réforme de décentralisation de 96, le niveau d'identification des habitants était pour l'essentiel le quartier. La création, dans l'agglomération dakaroise, des CA est venu donner une projection administrative et opérationnelle de cet espace vécu. Les CA, bien que regroupant plusieurs quartiers sont en effet encore une échelle à laquelle les habitants peuvent s'identifier. Elles ont d'ailleurs constitué une échelle de consultation des différents processus de planification territoriale qui se sont succédés dans la zone, qu'il s'agisse des PLD, du projet de ville ou de l'A21L. La phase de diagnostic, dans les trois cas à pris en considération l'échelle des CA. Le travail à cette échelle est relativement bien articulé avec celui mené au niveau de l'ensemble de la ville.

L'échelle de la CA est donc une échelle opportune pour l'établissement d'un diagnostic participatif, ainsi que pour associer des populations dans la conception, la mise en oeuvre et l'appropriation de projets locaux de développement durables (pépinières, services d'enlèvement des ordures, aménagement participatifs de quartiers spontanés, etc.)

Mais cette échelle ne permet ni d'appréhender les principaux problèmes environnementaux de la zone (érosion marine, détérioration des niayes), ni de mobiliser les volumes de financements nécessaires à leur solution.

D'où une forte contradiction entre les ambitions affichées par l'A21L, et la modestie de ses premières propositions, d'où de grands risques de frustration et de démobilisation des populations.

5.3.5.1.2. Guédiawaye : ville moyenne ou fragment d'agglomération ?

A l'origine, les Agenda 21 Locaux promus par ONU Habitat étaient destinés aux villes moyennes. Le programme Localising A21L de UN Habitat reçoit un financement important de la coopération belge, ainsi que l'appui d'un certain nombre de ses assistants techniques. Pour des raisons qui tiennent au volume des financements mobilisés, mais aussi peut être à des raisons liées à la tradition technique de la coopération belge, qui maîtrise mieux la problématique des villes de taille moyenne que celle des grandes agglomérations, le programme localising les A21L a donc décidé de s'attaquer en priorité au problème des villes moyennes. C'est le cas du Maroc où l'A21L expérimental a été réalisé dans la ville d'Essaouira, que au Sénégal où Louga fut la première ville concernée.

La deuxième phase d'appui aux A21L au Sénégal, celle qui fait l'objet de cette étude de cas, perpétue la tradition. Et c'est ainsi que quatre nouvelles « villes moyennes » furent sélectionnées pour la phase 2 du programme : Saint-Louis, Matam, Tivaouane et Guediawaye. Si les trois premières, capitales régionales ou départementales comptant entre 15 000 et 200 000 habitants, correspondent bien à la notion de ville moyenne. La quatrième, Guédiawaye, est un cas particulier.

Si en nombre de taille (400 000 environ), elle peut être considérée comme une ville moyenne, elle se comporte plutôt comme un fragment de l'agglomération dakaroise, dont elle ne peut être analysée et planifiée de façon séparée. La constitution de Guediawaye en commune de ville de plein exercice est d'ailleurs récente (1990) et correspond d'avantage à une démarche administrative et politique que à des raisons de cohérence territoriale.

Cette ambiguïté (ville moyenne ou fragment d'agglomération) aura une grande influence sur le fonctionnement et la pertinence de l'A21L de Guédiawaye. Si d'un point de vue administratif, le découpage correspond à une unité territoriale, celle d'une ville moyenne, d'un point de vue socio économique et écosystémique, il en va tout autrement.

-L'économie et la société de Guediawaye ne peuvent être comprises et planifiées sans prendre en compte ses modalités d'articulation avec Pikine, et surtout Dakar, dont elle constitue une ville dortoir et un réservoir de main d'œuvre.

-Il en est de même du problème des transports urbains et de la construction des grandes infrastructures, qui ne peuvent être conçus qu'au niveau de l'ensemble de l'agglomération (c'est le cas de la VDN).

-L'écosystème, dont la ville de Guediawaye est partie prenante, s'étend bien au-delà de ses limites administratives. Ni le problème de l'érosion marine, ni celui de l'aménagement de ses niayes, ni celui des inondations, ne peuvent être appréhendés et gérés dans les limites administratives de la ville.

L'A21L, conçu dans le cadre strict des limites administratives de la ville de Guediawaye, ne peut donc régler efficacement certains problèmes, identifiés pourtant comme prioritaires, dans les seules limites de ce fragment d'agglomération.

Considérer le niveau de l'agglomération est ici une nécessité. Mais l'instabilité institutionnelle et la faiblesse opérationnelle du dispositif d'agglomération (CUD puis CADAQ) ne le permettent pas.

On ne s'étonnera pas dès lors de voir certaines prérogatives de l'A21L doublées par des structures particulières comme l'APIX, ou le Plan Jaxxay, avec lesquelles se posent d'importants problèmes de hiérarchie et de coordination.

5.3.5.1.3. La force du local.

Les lueurs d'espoir semblent à chercher du côté :

De la construction progressive d'un appareil municipal, dont il ne faut pas oublier qu'il est très récent (1990) et qu'il a donc encore une forte marge de progression ;

De l'émergence d'une expertise technico - politico - militante, dont certains éléments arrivent parfois à dépasser leur dimension communautaire pour poser la question d'un intérêt plus général.

Et surtout de l'incroyable ténacité des organisations de la société civile locale à intervenir et à s'approprier les occasions d'aménagement local aussi modestes soient elles.

5.3.5.2. LES DIMENSIONS POLITIQUES DE L'AGENDA 21 LOCAL.

On note une césure entre différents niveaux du politique.

5.3.5.2.1. L'A21L et les aléas de la politique politicienne

Au niveau de la ville les politiques (Maire et conseillers municipaux) semblent accorder peu d'intérêt à l'A21L. En effet ceux ci pratiquent essentiellement une politique de caractère politicien, voire clientéliste, pour laquelle l'A21L n'est pas un véritable enjeu.

La relation du maire à l'A21L résulte moins d'un intérêt qu'il pourrait prêter aux problématiques de développement durable, que des bénéfices en terme de promotion politique, qu'il pourrait retirer d'une identification à ce processus.

Cette approche des politiques à d'ailleurs failli être fatale au dispositif antérieur de Projet de ville, lancé avant l'alternance de 2000 sous les auspices de l'ancien maire socialiste. Celui ci avait accolé son nom à cette initiative lancée avec l'appui de l'ONG ENDA Ecopop. Après son échec aux municipales de 2002, et dans la foulée de l'alternance présidentielle, le nouveau maire, issu de l'opposition, laissa pratiquement à l'abandon le processus de Projet de Ville, considéré comme un héritage indésirable de l'ancienne équipe municipale. Il saisit l'occasion du nouveau processus d'A21L lancé avec l'appui de l'IAGU qu'il considéra pour le substituer au processus antérieur.

Comme souvent dans ce type de circonstances, la nouvelle municipalité ignora, pendant la première phase de l'A21L, les acquis accumulés pendant la période précédente. Ce furent les organisations de la société civile, invitées à participer au nouveau processus, qui firent le lien et obtinrent progressivement l'intégration des acquis de la période antérieure et du Projet de Ville.

On ne s'étonnera pas dès lors de constater que la participation des élus et du maire à l'A21L est plutôt formelle, et se réduit pour l'essentiel à la faire de la représentation, lors des phases protocolaires de l'A21L (lancement officiel, ouverture des mini forums, etc)

5.3.5.2.2. L'A21L comme rampe de lancement des leaders politiques émergents au niveau local

Pour d'autres catégories de politiques émergents, et plus particulièrement au niveau des CA, l'A21L semble représenter un enjeu plus important et une opportunité de se faire reconnaître sur la scène politique locale. Certains élus des CA profitent ainsi des phases de diagnostic, ou de leur participation à l'activité des groupes de travail, pour défendre le point de vue de leur territoire et gagner en crédibilité auprès de leurs électeurs potentiels.

Il en est de même pour certains leaders associatifs, qui s'efforcent de faire de leur participation aux activités de l'A21L une rampe de lancement dans la politique locale (voir itinéraires). L'A21L devient ainsi un espace d'apprentissage et d'émergence des nouveaux leaders politiques, dont l'ascension avait été jusqu'alors bloquée par les règles et les rigidités de la politique politicienne et partisane.

5.3.5.2.3. L'A21L un instrument au main d'une expertise locale 'engagée'

Il semble que l'A21L ne soit pas un enjeu important du débat politique local, au sens traditionnel (partisan) du terme. Il est en fait surtout porté par des acteurs locaux critiques de ce jeu politique, qu'ils considèrent sans véritable projet pour le territoire, et ayant essentiellement comme finalité la réélection des hommes politiques locaux.

5.3.5.3. LA DIMENSION FINANCIERE DE L'AGENDA 21 LOCAL

Dans le manuel de procédure des Agenda 21 Locaux de ONU Habitat, il n'était pas prévu, excepté les modestes financements des projets de démonstration, un effort particulier en matière de recherche de financements. ONU Habitat se considère en effet comme une agence d'appui à la formulation des politiques et non comme une agence de financement des grands projets d'investissements urbains.

L'étude préalable des différents dispositifs semble indiquer que les Agenda 21 Locaux 'labellisés' au Sénégal ne constituent qu'un des éléments du puzzle complexe de la planification stratégique et opérationnelle du développement durable de l'agglomération dakaroise. Plus, si l'on se réfère à la capacité de mobilisation de financement et d'investissement (tant à finalité sociale qu'infrastructurale) l'agenda 21 local ne représente qu'une part insignifiante des financements mobilisés pour l'aménagement et le développement de la ville..

5.3.5.3.1. Les réalisations programmées dans le cadre de l'Agenda 21 Local : une goutte d'eau dans l'océan des besoins

Dans ce cadre les éléments concernés par l'actuel A21L sont minimes par rapport à la multitude des actions répertoriées. Elles concernent essentiellement les secteurs de l'aménagement urbain et l'environnement, et dans une moindre mesure celui du développement économique. Les réalisations programmées dans le cadre des projets de démonstration financés par l'A21L sont encore plus réduites. La réunion avec les bailleurs tarde à se réaliser, et on a parfois l'impression que l'IAGU et ONU Habitat se 'défaussent' de cette responsabilité sur les autres acteurs. Mais on peut dire d'ores et déjà, que les engagements financiers ne seront pas à la hauteur des problèmes évoqués et des espérances soulevées pendant l'exercice de planification participative de l'Agenda 21 Local.

5.3.5.3.2. Des financements mineurs en rapport aux autres bailleurs de fonds

Le poids d'un dispositif, et tout particulièrement dans des municipalités qui sont extrêmement dépendantes des financements externes, comme c'est le cas au Sénégal, se mesure à sa capacité de mobilisation financière. Il semble pour le moment que cette capacité, concernant l'Agenda 21 de Guediawaye, soit bien en deçà des fonds qui peuvent être mobilisés auprès des autres guichets comme le PAC (financement Banque Mondiale et AFD), le PADELU (financement Union Européenne), le Programme spécial du Président de la République voire des coopérations bilatérales comme la Belgique, l'Allemagne ou le Canada. Les financements mobilisés par la nouvelle équipe municipale post-alternance dirigée par le maire actuel s'élèvent sur la seule période juin 2002 à décembre 2005 à 16 576 681 647 FCFA soit 25 307 910 Euros.

Figure n° 60 : Projets et réalisations de la ville de Guediawaye selon les bailleurs de fonds (période juin 2002 décembre 2005)

PROGRAMME & BAILLEUR	FINANCEMENT	RÉALISATION
PADELU Programme d'Appui au Développement Local Urbain (Union Européenne)	257 000 000 FCFA	-Centre de santé communautaire -Maison des OCB -Bibliothèque municipale -Parcours sportif Golf Nord -Salle des fêtes -Réhabilitation postes de santé
PAC Programme d'Appui aux Communes (Banque Mondiale et AFD)	804 000 000 FCFA 200 000 000 FCFA 140 000 000 FCFA 216 000 000 FCFA 360 219 223 FCFA 384 000 000 FCFA (S T : 2 104 219 223 FCFA)	-Marchés (2) -Mairies communes arrondissement -Foyer de jeunes -Ecoles élémentaires (12) -Voirie -Adressage ville
PAMU Programme d'Appui à la mobilité Urbaine (Banque Mondiale et Etat du Sénégal)	2 197 462 424 FCFA	-Voirie -Assainissement
Programme spécial Président de la République (Fonds propres de l'Etat du Sénégal)	12 000 000 000 FCFA	-Eclairage public -Voirie -Equipements (Stade, Centre culturel, Centre santé, Poste police, maison des femmes, Case des tous petits, Marché) -Assainissement/ Station pompage (3) dont Medina Gounass Drainage des eaux, dont Medina Gounass
TOTAL	16 576 681 647 FCFA 25 307 910 Euros	

Sources : Ville de Guediawaye, Bilan d'étape des réalisations de la nouvelle équipe municipale post-alternance dirigée par le maire Bocar Sidick KA NE (période juin 2002-décembre 2005)

Ces fonds sont pour l'essentiel destinés au financement d'infrastructures et d'équipements urbains, afin de résorber en partie le déficit de la ville de Guediawaye en la matière. Une partie d'entre eux concernent directement des projets identifiés dans le cadre de l'Agenda 21 : parcours sportif, évacuation des eaux et drainage de la Commune d'arrondissement de Médina Gounass. Les modalités de gouvernance mises en œuvre pour la réalisation de ces projets, ne sont pas forcément articulées avec les procédures participatives dont se réclame l'Agenda 21 et viennent parfois carrément les contrecarrer.

Les quelques 20 000 dollars, programmés dans le cadre de deux des projets de démonstration de l'Agenda 21 de Guediawaye, pèsent peu en rapport aux autres bailleurs, et donc pèsent peu sur la définition des politiques publiques. Ils sont donc principalement un enjeu au niveau des associations de la zone pour lesquelles cette manne permette d'améliorer leur capacité à développer des petits projets.

5.3.5.4. MODELES DE REFERENCES ET LANGAGES DU DUD : QUELS MODELES DE REFERENCE ET QUELS LANGAGES POUR LE DEVELOPPEMENT DURABLE A GUEDIAWAYE ?

Connaissant, comme la plupart des villes sénégalaises, de graves problèmes de financement, Guediawaye est un territoire ouvert à toutes les influences³⁷⁶ véhiculées par les conditionnalités, affichées ou implicites, des bailleurs de fonds et des associations de solidarité. C'est ainsi que s'entrecroisent, au grés des programmes, les influences du modèle de décentralisation ou de 'développement social urbain' « à la française », celui de 'bonne gouvernance' de la Banque Mondiale, ou du modèle de participation belge, canadien, allemand, ou américain.

Cependant, (du fait de la modicité des moyens mobilisés d'une part, et de la faible maîtrise de l'appareil d'Etat sur le territoire et l'économie de ces périphéries urbaines d'autre part) ce sera la capacité d'interprétation et d'appropriation de ces influences, ainsi que celle de la création d'un modèle endogène par les acteurs et groupes de population locaux, qui joueront un rôle essentiel.

C'est ainsi que le sort du littoral Guediawayais sera en grande partie lié à la combinaison des modèles de référence des charretiers du secteur informel (lié à l'économie de cueillette et considérant le sable comme un « don du ciel inépuisable ») et des hommes d'affaire et de pouvoir locaux (basé sur la prédation et l'Etat patrimonial). C'est ainsi aussi, que les propositions d'aménagement résultant des pratiques participatives de l'A21L, auront plus de chance d'être influencées par que la vision modernisante et environnementale, (qui caractérise le milieu des techniciens territoriaux et des classes moyennes éduquées, lesquelles ont investi les instances participatives), que par une approche de l'environnement liée aux exigences de la survie et de la lutte contre la pauvreté, (qui caractérise la masse des travailleurs vivant de l'économie populaire).

En d'autre terme, si à n'en pas douter, les documents et les plans officiels des prochaines années adopteront de plus en plus le langage du développement durable labellisé, les territoires resteront encore pendant longtemps marqué par les pratiques, souvent décalées, de leurs habitants.

³⁷⁶ GUIBBERT J-J, Une autre gouvernance existe t-elle ? Eclairages sénégalais, in COLL J-L, GUIBBERT J-J, L'Aménagement au défi de la décentralisation en Afrique de l'Ouest, PUM, 2005, pp 227-242.

5.3.5.5. CONCLUSION : QUEL MODELE DE DEVELOPPEMENT DURABLE DE L'AGGLOMERATION DAKAROISE POUR LES PROCHAINES ANNEES ?

Aujourd'hui, nous observons différentes modalités de développement de l'agglomération dakaroise.

- La voie administrative étatique rénovée (planification stratégique, gouvernance démocratique, reconstruction des politiques publiques par une interaction état – collectivités décentralisées en subsidiarité). C'est le modèle théorique des A21L qui correspond à une volonté de rénovation de l'Etat providence planificateur socio - démo - ecolocrate.
- la voie des grands projets urbains qui traduit l'alliance entre un Etat centralisateur et technocrate, une économie de marché mondialisée et peu régulée, et des habitants consommateurs ou usagers.
- La voie des réseaux d'initiatives locales et de la reconstruction de la démocratie locale, qui au Sénégal a démontré un dynamisme remarquable pour prendre le relais d'un Etat désengagé suite aux Plans d'ajustement structurels.

Au Sénégal ces trois modèles coexistent, mais ont des difficultés à s'articuler.

Le premier modèle fait l'objet d'un grand battage médiatique, tout au moins dans le discours des bailleurs, de l'Etat et de ses démembrements. Les moyens mobilisés et les résultats actuels sont loin de correspondre à l'ampleur des défis. Les petits projets, voire les projets de plus grande envergure, qui en résultent ne sont guère différents de la façon dont se concrétisait le développement par projet de la phase antérieure. GIE d'évacuation d'ordure, pépinière de reforestation du littoral, projet d'aménagement d'un marché central, rien que l'on ne connaisse déjà du côté des ONG, ou des projets de l'urbanisme de gestion de la période antérieure.

Le deuxième est probablement la grande nouveauté des années 2000 et de la période « post alternance » en contexte de mondialisation. Conçu de manière technocratique, autoritaire, voire arbitraire³⁷⁷ l'aménagement par grands travaux est actuellement en train de bouleverser le paysage, les équilibres écologiques, les conditions de vie et les bases du développement économique de l'agglomération dakaroise.

³⁷⁷ Voir les jugements fort critiques que certains portent sur la transparence et la bonne gouvernance de la politique des grands travaux (Séminaire sur la corruption de juillet 2006)

Le troisième est celui des réseaux d'initiatives populaires locales, du développement via les ONG et de la démocratie municipale. Celui-ci a émergé comme alternative aux carences du modèle de développement modernisateur promu par l'Etat et ses services après les indépendances, et est devenu la modalité de plus en plus répandue après la période des PAS. Ce modèle atteint à la fois ses limites (celle de la fragmentation urbaine et de sa subordination au modèle de développement néo libéral de régulation de la pauvreté) et crée les bases de son dépassement (réseaux, changement d'échelle, influence sur les politiques, transmutation vers le politique, etc.)

5.3.5.5.1. Quel rôle (actuel) et quelle place (future) pour les A21L dans ce modèle complexe ? L'A21L de Guediawaye entre opportunité conjoncturelle et tendances lourdes.

Notre démonstration portait en filigrane, les trois scénarios suivants :

- L'Agenda 21 Local, un guichet de plus pour le financement d'une ville fragmentée?
- L'Agenda 21 Local, un lieu d'expérimentation, de convergence, de négociation et de co-élaboration des politiques urbaines inter-acteurs ?
- L'Agenda 21 Local, prémices à une planification stratégique pour le développement durable de l'agglomération ?

L'A21L fonctionne comme une conditionnalité –opportunité dont la réalité est déterminée par la nature de l'appropriation qui en est faite par les acteurs locaux.

C'est la nature de cette appropriation qui déterminera les modalités de la relation Société – Etat – Milieu, laquelle conditionnera à son tour la durabilité (ou au contraire l'entropie) de cette relation de l'homme à son territoire.

On a des raisons de douter que les A21L se transforment en un dispositif structurant et permanent de la planification territoriale au Sénégal. On a plutôt l'impression, que ceux-ci se situent d'avantage dans le domaine des opportunités ponctuelles de financement dont sont porteurs bon nombre de projets, lesquels n'ont de durabilité que celle de leurs budgets, forcément limités dans le temps.

Ce qui semble assurer la durabilité des processus liés au développement local, comme les Agenda 21 Locaux, ce serait plutôt certaines caractéristiques propres aux territoires et aux sociétés qui les habitent et les structurent et qui sont le substrat d'un certain nombre de tendances lourdes.

A Guediawaye, ces tendances lourdes ce sont :

- Une tradition d'organisation locale importante dans des domaines aussi divers que l'économie, les services sociaux, la santé, le crédit, etc. en réponse au relatif oubli de la zone par l'Etat
- Une capacité de dialogue de la société civile avec les autorités locales qui a donné corps aux processus de planification territoriale participative (Projet de Ville, A21L, etc)
- Un réseau extrêmement complexe et ramifié, d'expertise locale.

Ce sont ces caractéristiques territoriales qui ont permis d'assurer une certaine continuité entre le Projet de Ville et l'Agenda 21Local. Ce sont elles également qui ont permis que les modestes projets de démonstration soient relayés par des projets de plus grande envergure, portés par un ensemble d'acteurs locaux. Ce sont elles enfin qui font que, tant bien que mal, on a le sentiment qu'il existe une matrice commune pour le développement durable (?) local.

Le local et l'endogène semble encore dominant dans cette matrice. Guediawaye est encore largement oublié des investissements publics nationaux, ou par les capitaux de la mondialisation. Mais cette situation risque de changer. Des opérations comme la construction de la VDN ou l'urbanisation des terrains de l'ancien Golf de Dakar démontrent que certaines opérations, qui vont transformer profondément le territoire, sont peu ou pas soumises à consultation des autorités locales et encore moins des populations locales. Les pressions foncières qui s'exercent déjà sur la bande de filao ou sur les espaces encore vierges de la grande Niaye, voire sur les espaces inondés de Médina Gounass, échappent également, aux régulations mises en place par les acteurs locaux.

C'est le défi qui est posé à Guediawaye. Ses acteurs institutionnels locaux et sa société civile sauront-ils se positionner, penser des alternatives et créer des espaces de débats, pour être partie prenante de ces nouveaux processus de développement et de transformation urbaine qui modèleront durablement la ville dans les prochaines décennies ?

5.3.5.5.2. Et si la ville africaine réinventait une nouvelle modernité dans ses marges ?

Nous laisserons les derniers mots à Balandier, un des maîtres de l'« Observation participante » et interprète inspiré des Brazzavilles noires.

« Toutes ces entreprises montrent, chacune dans son langage qui lui est propre, que la modernité actuelle est désormais celle des problèmes et des incertitudes autant que celle des conquêtes. En ce sens, elles contribuent indirectement à l'espérance d'une modernité redevenue active par tous, pour tous : la modernité des vrais nouveaux commencements. »³⁷⁸

³⁷⁸ Georges BALANDIER, Modernité debout, modernité assise, in Civilisés, dit-on. Op cité.

5.3.5.6. BIBLIOGRAPHIE

ALCOUFFE A., (2002) « Les enjeux du développement durable », in *Autour du développement durable*, Sciences de la société, Presses Universitaires du Mirail, N° 57, 2002, pp. 3 – 13.

AZOUGUE N., (2001), *Le Comité de Développement Local de la ville de Guédiawaye, Région de Dakar – Sénégal, Etude du cadre de concertation*, 52 p. + annexes, décembre 2001.

ADM, (1999), *Rapport provisoire de la mission d'audit urbain, organisationnel et financier , Tome 2 : audit financier et organisationnel*, Polyconsult Ingénierie, 134 p.

BADIANE A. et Al, (1995), *Etude de pré-identification en vue de l'élaboration d'un plan d'action prioritaire sur la commune de Guédiawaye, AFVP et Commune de Guédiawaye*.

BALANDIER G., (2003) *Civilisés, dit-on*, PUF.

BUGNICOURT J., *Disparités régionales et aménagement du territoire en Afrique*, Armand Colin, Paris, 1971, 335 p.

BRUNEL S., *Le développement durable*, Que sais-je ? PUF, Paris, réimpression 1ere édition, novembre 2005, 127 p.

COLL J-L, GUIBBERT J-J, (2004) «La question des services au cœur du processus de démocratisation ? » in *Les services urbains liés à l'environnement entre mondialisation et participation*, UTM-CIRUS/CIEU, ENEA, ENA, Rapport final PRUD, Projet n° 82.

Commune de Guédiawaye, (1996), *Le projet de ville de Guédiawaye : résultats du forum des partenaires*, PMR/CD 7^{ème} FED, 74 p.

DIAGNE A. et DAFFE G. (dir),(2002), *Le Sénégal en quête d'une croissance durable*, Crea – Karthala,

DIENG M., (2001), *Gestion urbaine et planification spatiale dans une collectivité décentralisée de Dakar : cas de la commune d'arrondissement de Golf Sud*, Mémoire de Maîtrise UGB, 152 p.

DIOP, M.C. (dir.), (2004), *Gouverner le Sénégal. Entre ajustement structurel et développement durable*. Karthala.

DIOP C., (2004), *Développement durable et gouvernance locale à Guediawaye : L'exemple de la gestion du littoral*, Mémoire de maîtrise, Département de géographie, Université Toulouse Le Mirail, 131 p.

DIRIER-APPRIL E.(2006) (sous la dir.), *Ville et environnement*, SEDES, Paris, 2006, 512 p.

ENDA COU,(2005), *Etude sur les villes du Sud : Le cas de Dakar*, Dakar, 54 p.

FALL A., (2004), *Urbanisation et décentralisation à Guédiawaye : une nouvelle commune à la périphérie dakaroise*, Thèse de doctorat 3eme cycle, Université Cheikh Anta Diop de Dakar, Faculté des Lettres et des Sciences Humaines, Département de Géographie, Année Académique 2003/2004, 225 p. mult.

GBEBLEWOO J., (2002), *Etude de capitalisation du Comité de développement local de la commune de Diamaguene SICAP MBAO*, Rapport de stage, DESS Aménagement de l'espace, Option Habitat, UTM, 73 p.

GUIBBERT J-J, (2003), *Construction et usage des territoires par les acteurs institutionnels et associatifs. L'exemple de l'agglomération dakaroise*, CIEU/UTM, Atelier Politiques publiques, 17p.

GUIBBERT J-J, (2005), « Une autre gouvernance existe-t-elle ? Eclairages sénégalais », in COLL J-L, GUIBBERT J-J, *L'Aménagement au défi de la décentralisation en Afrique de l'Ouest*, PUM.

GUIBBERT J-J, (2007) « Appropriations et régulations complexes de l'espace public dans une commune de l'agglomération de Dakar : Thiaroye-sur-mer », PUM 2007

LE BRIS E.,(1999), *La construction municipale en Afrique*, Politique Africaine 1999 n°74

MANCEBO F., (2006) *Le développement durable*, Collection U, Armand Colin, Paris, 2006, 270 p.

Ministère de l'Urbanisme et de l'Aménagement du territoire / ENDA Tiers Monde / PACN, (2003), *Atelier de lancement des études diagnostiques pour l'élaboration du plan directeur d'aménagement et de sauvegarde des Niayes et des zones vertes*, 36 p.

MOREAU-DEFARGES P., (2006) *La gouvernance*, Que sais-je ? PUF, Paris, 2eme édition, novembre 2006, 127 p.

NDOYE K., GAYE I., TERSIGUEL P., (1994), *La décentralisation au Sénégal : l'étape de la régionalisation*, Actes du séminaire du 2 au 4 mai 1994 « mise en place de la régionalisation au Sénégal », Ecole Nationale d'Economie Appliquée, Université du Connecticut, Dakar.

Programme de Développement Social Urbain (PDSU), (1996), *Etude monographique de la commune de Guédiawaye*, ENDA Ecopop,

RESHEED S. (1995) « Le défi du développement durable en Afrique : au delà des années 1990 », in *Environnement Africain*, n° 37-38, ENDA, Dakar, 1995, pp. 7-34.

République du Sénégal, Commission Nationale Développement Durable, (2001), *Rapport National du Sénégal pour le Sommet Mondial sur le développement durable. Evaluation pour la mise en œuvre de l'Agenda 21*, Dakar, 26 p.

République du Sénégal, Ministère de l'Intérieur, (1996), *Textes de loi sur la décentralisation*.

Revue Politique Africaine, (2004), N°96, *Sénégal 2000-2004, l'alternance et ses contradictions*, Paris, Editions Karthala.

SACQUET A-M., (2005) « Donner corps aux principes » in Anne-Marie DUCROUX, *Les nouveaux utopistes du développement durable*, Editions Autrement – collection Mutations, n° 216, Paris, 2005, pp. 53 – 58

SECK A., (1970), *Dakar, métropole Ouest Africaine*, IFAN, Dakar, 516 p.

SORBIER P. (de), (2002), *Le programme des Comités de Développement Locaux au Sénégal. L'exemple de Yeumbel, commune d'arrondissement de la périphérie dakaroise, ou les habitants fabriquent leur développement*, DESS Aménagement de l'espace, Option Habitat, UTM – ENDA Tiers Monde, 54 p.

VEYRET Y. (2005) (sous la dir.) *Le développement durable : approches plurielles*, Hatier, Paris, 2005, 288 p.

Ville de Guediawaye, (1996), *Projet de Ville de Guediawaye, Forum des partenaires*.

5.3.5.7. TRAVAUX D'ÉTUDIANTS RÉALISÉS DANS LE CADRE DE LA RECHERCHE :

VINCHENT C. (2007), *L'Agenda 21 Local de Guediawaye entre injonction institutionnelle et construction sociale*, Master 1 Professionnel 1 IUP aménagement et développement territorial, UTM,

LEVENEZ S., (2007), *Une construction du développement urbain durable 'par le bas' : les activités de l'ONG ENDA Tiers Monde dans l'agglomération dakaroise*, Master 2 Professionnel « Villes, Habitat et Politiques d'Aménagement »

KANE I. M. (2007), *L'intermédiation sociale comme dispositif de régulation du Développement urbain durable : Le cas de l'autoroute à péage de Dakar*, Master 1 Ingénierie territoriale : les territoires de l'urbain, Université de Montpellier 3.

Mamadou DIOUF M., (2007), *Les pratiques locales de Développement urbain durable dans l'agglomération dakaroise : Le cas de la commune d'arrondissement de NGOR*, DESS Décentralisation et Développement Territorial, ENEA,

M. A. DIAKHATE M. A ., (2007), *La fabrique locale du développement durable dans la commune d'arrondissement de Mbao : Le cas du projet d'aménagement du marigot* », DESS Décentralisation et Développement Territorial, ENEA. (soutenance prévue en juin 2007)

A. GAYE, (2007), *La construction locale du développement urbain durable dans l'agglomération dakaroise : contraintes liées à la gouvernance et à la planification du développement local dans la commune d'arrondissement de Keur Massar*, DESS Décentralisation et Développement Territorial, ENEA, Dakar, 2007.

P. M. NDIAYE et M. NDIAYE, (2007), *La mobilité urbaine et les rapports entre la ville de Dakar et les communes d'arrondissement : cas des C. A. de Dakar Plateau, Medina et Hann Bel Air*, DESS Décentralisation et Développement Territorial, ENEA Dakar,.

M. DIAO, (2008) *Rôle et place de la restructuration du village dans le processus de réhabilitation de la baie de Hann : articulation entre le cadre institutionnel et l'engagement de la communauté*, DESS Décentralisation et Développement Territorial, ENEA, Dakar.

BENEVENT C. (2008) *Le processus Agenda 21 Local de Guediawaye au Sénégal*, Master 1 Professionnel 1 IUP aménagement et développement territorial, UTM.

6. TABLE DES FIGURES

Figure n° 1 : Produit intérieur brut des Länder allemands en 2006 (en millions d'Euros)	p.35
Figure n° 2 : Taux de chômage des Länder allemands en 2006 (en %)	p. 36
Figure n° 3 : Evolution annuelle du PIB en Allemagne, à Berlin et en Brandebourg entre 1996 et 2006 (en %)	p. 37
Figure n° 4 : Revenu mensuel net moyen par habitant, en 2003, dans les différents arrondissements berlinois	p. 38
Figure n° 5 : Elections à la Chambre des Représentants en septembre 2006	p. 39
Figure n° 6 : Configuration de l'agglomération berlinoise, dans les limites des frontières de la Ville-Etat	p. 40
Figure n° 7 : Le schéma directeur concerté Berlin-Brandebourg	p. 42
Figure n° 8 : Organisations et institutions impliquées dans le dispositif local d'Agenda au cours de la phase exploratoire (1992-1997)	p. 52
Figure n° 9 : Organisations et institutions impliquées au cours de la phase d'institutionnalisation (1997-2004)	p. 54
Figure n° 10 : La configuration actuelle du dispositif d'agenda berlinois	p. 56
Figure n° 11 : Tableau récapitulatif du phasage de l'Agenda 21 berlinois	p. 57-58
Figure n° 12 : Le dispositif à trois piliers de Köpenick	p. 63
Figure n° 13 : Organisation et institutions du dispositif d'Agenda de Köpenick-Treptow	p. 64
Figure n° 14 : Page d'accueil du portail de l'agenda 21 berlinois www.agenda21berlin.de	p. 71
Figure n° 15 : Architecture des liens structurant l'arène de l'A21 Berlin	p. 72
Figure n° 16 : le « tétraèdre de la durabilité »	p. 81
Figure n° 17 : les procédures participatives encouragées par la commission « Berlin durable »	p. 104
Figure n° 18 : La structure de l'agenda 21 de Berlin imaginée par la commission d'enquête	p. 105
Figure n° 19 : Lieux de délibérations et d'échanges de l'agenda Treptow-Köpenick	p. 140

Figure n° 20 : Organisation du Forum de l'Agenda	p. 148
Figure n° 21 : L'agenda Treptow-Köpenick à l'articulation de trois registres symboliques	p. 153
Figure n° 22 : L'articulation des filières de l'agenda 21 de Treptow-Köpenick	p. 154
Figure n° 23 : L'agenda 21 de Treptow-Köpenick	p. 155-156
Figure n° 24 : Référence au développement durable au Maroc	p. 171
Figure n° 25 : Chronologie & phasage de l'Agenda 21	p. 177
Figure n° 26 : Distribution des participants à la 1 ^{ère} consultation de ville entre les 3 ateliers en fonction des catégories de la participation construites par l'Agenda 21	p. 215
Figure n° 27 : Emergence des référentiels du développement durable en France	p. 235-236
Figure n° 28 : Phasages de l'A21L à Toulouse	p. 239
Figure n° 29 : Modélisation du système d'acteurs	p. 253
Figure n° 30 : Itinéraire de J-L. Moudenc	p. 255
Figure n° 31 : Itinéraire de M-F. Mendez	p. 259
Figure n° 32 : Itinéraire de G. Cantagrel	p. 260
Figure n° 33 : Synthèse de la répartition des réponses de l'équipe municipale aux propositions des citoyens	p. 264-265
Figure n° 34 : Guédiawaye en chiffres	p. 278
Figure n° 35 : Associations répertoriées dans le Bottin Social 2005	p. 279
Figure n° 36 : Collectivités locales de la région de Dakar	p. 281
Figure n° 37 : Les trois échelles territoriales de l'agglomération dakaroise (J-J GUIBBERT CIRUS-CIEU 2006)	p. 282
Figure n° 38 a, b et c : Programmes et activités d'Enda dans l'agglomération dakaraises en 2006	p. 291-292
Figure n° 39 : Tableau synthétique des dispositifs interférant avec le développement durable de l'agglomération dakaroise	p. 299
Figure n° 40 : Les Agenda 21 Locaux dans les dispositifs de planification	p. 302

Figure n° 41 : Les dispositifs de planification territoriale de l'agglomération dakaroise	p. 304
Figure n° 42 a et b : Répartition de l'enveloppe globale susceptible de financer le PIP	p. 308-309
Figure n° 43 : Tableau récapitulant les dispositifs de planification	p. 319
Figure n° 44 : Les Agenda 21 Locaux au Sénégal, caractéristiques des villes concernées	p. 320
Figure n° 45 : Principales étapes du processus de lancement de l'Agenda 21 Local	p. 323
Figure n° 46 : Photo aérienne de Guédiawaye et limites des Communes d'Arrondissement	p. 326
Figure n° 47 : Etat de l'environnement à Guédiawaye	p. 327
Figure n° 48 : Composition des groupes de travail	p. 332
Figure n° 49 : Schéma du système d'acteurs de l'Agenda 21 Local de Guédiawaye	p. 368
Figure n° 50 : Participation aux différentes phases du processus (en pourcentages)	p. 375
Figure n° 51 : Une représentation des acteurs de la ville	p. 376
Figure n° 52 : Une représentation des territoires de la ville	p. 376
Figure n° 53 : Représentation par type d'acteurs aux groupes de travail	p. 378
Figure n° 54 : Participation par catégories pendant les mini forums	p. 379
Figure n° 55 : La participation de genre aux différentes étapes du processus	p. 381
Figure n° 56 : Itinéraire « citoyen expert »	p. 387
Figure n° 57 : Itinéraires d'experts : tableau de synthèse	p. 402
Figure n° 58 : Typologie de l'habitat	p. 410
Figure n° 59 : Densité de population par commune	p. 411
Figure n°60 : Projets et réalisations de la ville de Guediawaye selon les bailleurs de fonds (période juin 2002 décembre 2005)	p. 426