



Institut d'Urbanisme  
de Paris



**MASTER «URBANISME ET TERRITOIRES»  
Mention «URBANISME»**

**Mémoire de Recherche 2<sup>ème</sup> année**

LESERVOISIER SYLVESTRE

**RAPPORTS ENTRE GOUVERNANCE  
ET GESTION DES TERRITOIRES**

**Directeur de mémoire : GUILLAUME FABUREL**

**2007**

# SOMMAIRE

## **RAPPORTS ENTRE GOUVERNANCE ET GESTION DES TERRITOIRES ET DES RELATIONS :des méthodes aux modes opératoires de l'Agenda 21 local au service d'un nouveau modèle de démocratie**

Avant-propos.....	5
Introduction.....	10
<b><u>1ère partie: LE REFERENTIEL D'ACTION PROCESSUELLE ENVIRONNEMENTAL: FOCUS SUR L'AGENDA 21 LOCAL ALLEMAND.....</u></b>	<b><u>17</u></b>
1.1 <u>Un contexte d'action structuré et régulé .....</u>	<u>17</u>
1.1.1-Structures horizontale et verticale intégrées.....	17
1.1.2-Spécificités d'une gouvernance allemande.....	18
1.1.3-Le rôle des institutions décentralisées dans la politique allemande.....	20
<b><u>1.2- Le dispositif des Agendas locaux allemands thèmes et contenu.....</u></b>	<b><u>23</u></b>
1.2.1- Exemples d'application.....	23
1.2.2- Les enjeux majeurs de l'Agenda 21 local.....	26
Le développement durable à l'échelon fédéral.....	27
Le programme actuel.....	28
Une approche globale et transversale.....	29
1.2.3- Critères d'évaluation et procédures de décision.....	30
Le système décisionnaire infranational.....	30
Le secteur non gouvernemental.....	32
Processus d'Action 21 locale allemande.....	33
<b><u>1.3- Approche comparative d'Agendas 21 locaux allemands.....</u></b>	<b><u>35</u></b>
1.3.1- Analyse infranationale.....	36
1.3.2- Analyse inter-Länder.....	38
1.3.3- Bilan.....	40

<u>2<sup>ème</sup> partie-L INSTRUMENTATION DE LA POLITIQUE ENVIRONNEMENTALE : EXEMPLE DE LA GESTION DES TERRITOIRES ET DES RELATIONS EN Allemagne.....</u>	<u>41</u>
<u>2.1-L'intégration des politiques environnementales pour une cohérence des politiques publiques.....</u>	<u>41</u>
<u>2.2-L'instrumentation des politiques publiques.....</u>	<u>45</u>
2.2.1 Mécanismes de prises décision.....	46
2.2.2 Mutations de l'action publique.....	46
2.2.3 La participation de la société civile .....	48
<u>2.3-La problématique du développement durable des territoires.....</u>	<u>50</u>
2.3.1L'accès à l'information environnementale.....	51
2.3.2L'évaluation du développement durable.....	52
2.3.3Le développement durable en tant qu'outil de gouvernance et du droit.....	53
<u>2.4-De l'instrumentation à l'instrumentalisation .....</u>	<u>56</u>
2.4.1La gestion des relations entre acteurs.....	57
2.4.2La gestion intégrée territoriale.....	57
Défi de l'intégration des politiques vers une cohérence de l'action.....	59
2.4.3La gestion d'un droit commun.....	59
La société civile en tant que sphère de l'autonomie privée.....	60
Réseaux de politiques publiques comme modes d'intégration Politique.....	60
2.4.4La gestion d'un territoire commun.....	61
L'institutionnalisation du développement durable en tant que sphère publique .....	62
Du pouvoir au discours : l'espace stratégique.....	63
<u>3<sup>ème</sup> partie-L INSTRUMENTALISATION DES TERRITOIRES ET DES RELATIONS : POUR LE PROCESS DE LA GOUVERNANCE ET DE LA DEMOCRATIE PARTICIPATIVE.....</u>	<u>65</u>
<u>3.1Des politiques publiques aux dynamiques locales .....</u>	<u>65</u>
-la gouvernance locale.....	66
- la production d'un choix collectif.....	66
- l'influence dans les prises de décisions.....	67
- la régulation participative ( liens interactifs <i>top down-bottom up</i> ).....	68

3.2	<u>Des méthodes de gestion décentralisée et consensuelle</u>	68
-	l'action publique et la participation	68
-	l'hétérogénéité du territoire	68
-	le facteur d'organisation des territoires	69
3.3	<u>Des enjeux institutionnels et politiques</u>	70
-	la prospective de l'action collective	70
-	la réflexivité des rapports public/privé	71
-	la régulation de l'Etat éclaté	72
-	la construction d'espace public d'opinions	73
-		
3.4	<u>Des enjeux culturels et civilisationnels</u>	74
-	la transdisciplinarité et l'analyse comparative	74
-	l'intérêt général : un principe en mutation	75
-	les fondements éthiques de la gouvernance	76
-	le recours au droit international public	79
	Conclusion	82
	« Quelle gouvernance face à la mondialisation ? »	
	Annexes	86
	Le principe de subsidiarité en Allemagne	86
	Les autres principes : principaux défis du développement durable	88
	Principe de solidarité	
	Approche globale transversale	
	Principe de participation	
	Principe de précaution	
	Principe de responsabilité	
	Pratiques et discours sur l'environnement en Allemagne	92
	Economie de l'environnement	
	Politiques de l'environnement	93
	L'exemple de l'eau : entre usage et propriété	94
	Article sur Berlin et son système municipal décisionnel	96
	L'exemple de management de quartiers de Berlin « <i>Soziale Stadt</i> »	98
	Etude de l'Agenda local 21 de Berlin	108
	Glossaire	111

Bibliographie.....113

**Avant propos**

Les modes de gouvernance, instrumentalisant la matière environnementale, par le truchement du développement durable, peuvent-ils développer des *intérêts communs* démocratiques ?

Peuvent-ils représenter l'*ersatz* d'une démocratie en crise ?

Par l'usage de systèmes dialogiques, peuvent-ils correspondre à un **nouveau paradigme**, créant des **valeurs sociales autour de principes**, instaurant des normes environnementales.

Comment l'intérêt général est remis en question ; et du même coup un glissement s'opère de la démocratie représentative vers celle participative.

La gouvernance aurait son fondement dans de nouveaux principes de régulation publique consistant à associer à la gestion des politiques publiques, des acteurs de toute nature (société civile, professionnels, citoyens, acteurs sociaux) à travers des processus de participation et de négociation.

Y-a-t-il passage d'une conception de la gouvernance centrée sur les économies à une conception axée sur les territoires ?

Entendue comme un instrument de renforcement de la libéralisation des économies ou et comme un outil permettant de maintenir ou rétablir une cohésion territoriale, naît-il en filigrane derrière ce concept de gouvernance (*à définir, cf glossaire*) des convictions idéologiques, mettant en avant des positions scientifiques de principe.

La gouvernance offre-t-elle une grille d'interprétation variable du politique et des relations entre institutions et société civile ?

La gouvernance locale, comme médiation des rivalités et conflits, n'offre-t-elle pas un processus de décision collective, n'imposant pas de situation d'autorité ?

A partir de tous ces questionnements, le cadre du sujet délimite les rapports entre gouvernance et gestion des territoires et des relations.

L'explication du problème se pose sur les partages des compétences articulant la gouvernance.

L'état du fait de la diminution des énergies naturelles fait que la question démocratique se déplace de l'organisation du développement durable vers la sphère naturelle et la régulation du partage des ressources naturelles.

Le référentiel théorique d'une problématique, dès lors, adopte une dialectique entre l'éthique (limite du droit) et le juridique (outils réglementaire), entre un droit naturel et un droit positif, qui va de l'instrumentation à l'instrumentalisation des territoires.

L'hypothèse centrale avance que la gouvernance ne se pose plus en terme d'intérêts privés mais en terme d'intérêts communs autour d'un **droit international naturel** permettant une régulation juste du patrimoine mondial.

Réguler l'usage ne suffit pas, mais il faut réguler les richesses : jusqu'à quel moment un Etat sans nature restera légitime ?

Penser le genre naturel en quittant la sphère humaine pour une bio-diversité et une bio-éthique : vers un nouveau partage des pouvoirs de la gouvernance (après les compétences) ; du *bio-pouvoir* (Foucault) à la *bio-éthique* (Latour) .

### **Note de présentation**

#### **Questions centrales :**

Comment du référentiel de l'Agenda 21 local allemand se mettent en place des politiques environnementales via une idéologie de développement durable et une approche paradigmatique environnementaliste, en instrumentalisant le territoire par le truchement de territorialisation de politiques publiques et de modes opératoires de « bonne gouvernance » des territoires ?

L'Agenda 21 local à travers ses actions localisées mis en œuvre devient-il un outil de la gouvernance, faisant émerger un sens commun dans une démarche maïeutique à la vertu démocratique d'organisation collective de processus d'élaboration ?

Problématique autour d'une nouvelle culture politique, de la mutation des politiques publiques et la politisation de thèmes environnementaux à travers les épiphénomènes locaux engendrés par le concept opératoire de la gouvernance, instrumentant la notion de développement durable et instrumentalisant l'objet territoire par de nouveaux modes de gestion et d'action des politiques publiques.

L'agenda 21 local , s'appliquant spécifiquement au micro-local et articulant des échelles de territoire au service du développement durable, induit l'existence d'intérêt commun à travers des valeurs sociales impactées dans un processus de démocratisation de la production de la norme.

La référence à l'environnement comme bien commun planétaire et l'application de mesures stratégiques d'éradication qu'implique le développement durable par un cahier des charges, auquel correspondrait l'Agenda 21, engendre une forme de gouvernance « globale » autour de la naissance de principes (responsabilité, solidarité), à portée morale et culturelle, rompant avec des visées instrumentalisantes du territoire.

En découle-t-il un nouveau paradigme politique relatif aux cadres de l'action sociale et de modèles de gestion convergeant vers des paramètres de démocratisation ?

Se crée-t-il un nouvel espace public avec l'espace de délibération, de participation, de concertation ?

Y-a-t-il le passage d'une démocratie de procédure, fixant les formes de la décision à une démocratie de processus (Action 21), où s'identifie les grandes étapes de l'élaboration mises en œuvre et l'évaluation d'un projet collectif ?

En résulte-t-il la proposition d'intérêts communs pour la détermination d'un nouvel intérêt général sur la base d'information scientifique autour de mesures environnementales et d'outils opérationnels du développement durable, comme l'Agenda 21 local ?

La gouvernance n'apparaît-elle pas, dès lors, comme un processus décisionnel collectif où le dialogue précède la décision, dépassant les dichotomies public-privé, Etat-société

civile, associant la garantie d'un nombre de droits individuels fondamentaux à la détermination collective de valeurs communes et sociales ?

La gouvernance ne fait-elle pas émerger un nouveau paradigme misant sur l'apprentissage collectif, sur la concertation entre diverses catégories d'acteurs engagés dans des processus négociés d'action publique et collective avec une démocratisation accrue de la mise en place de réseaux et relations de participation et de négociation, dans le cadre de décisions et de projet ouverts à la capacité d'action ?

Méthodologiquement, il s'agit de partir, pour chacune des trois parties respectivement suivies en fonction d'un *continuum* scalaire micro-macro, d'un focus sur l'Agenda 21 local allemand, d'un corpus d'exemples de politiques environnementales et de *modus operandi* de management de quartiers et de participation, en Allemagne, pour vérifier une logique pragmatique et un fonctionnement théorique autour d'un concept de gouvernance « globale ».

**Plan :**

RAPPORTS ENTRE GOUVERNANCE ET GESTION DES TERRITOIRES ET DES RELATIONS : des méthodes aux modes opératoires de l'Agenda 21 local au service d'un nouveau modèle de démocratie

Avant-propos

Introduction

1ère partie: LE REFERENTIEL D'ACTION PROCESSUELLE ENVIRONNEMENTAL: FOCUS SUR L'AGENDA 21 LOCAL ALLEMAND

1.2 Un contexte d'action structuré et régulé

1.1.1-Structures horizontale et verticale intégrées

1.1.2-Spécificités d'une gouvernance allemande

1.1.3Le rôle des institutions décentralisées dans la politique allemande

1.2- Le dispositif des Agendas locaux allemands : thèmes et contenu

1.2.1- Exemples d'application

1.2.2- Les enjeux majeurs de l'Agenda 21 local

Le développement durable à l'échelon fédéral

Le programme actuel

Une approche globale et locale

1.2.3- Critères d'évaluation et procédures de décision

Le système décisionnaire infranational

Le secteur non gouvernemental

La participation de la société civile

Processus d'Action 21 locale allemande

1.3- Approche comparative d'Agendas 21 locaux allemands

1.3.1- Analyse infranationale

1.3.2- Analyse inter-Länder

### 1.3.3- Bilan

## 2<sup>ème</sup> partie-L'INSTRUMENTATION DE LA POLITIQUE ENVIRONNEMENTALE : EXEMPLE DE LA GESTION DES TERRITOIRES ET DES RELATIONS EN ALLEMAGNE

### 2.1-L'intégration des politiques environnementales pour une cohérence des politiques publiques

#### 2.2-L'instrumentation des politiques publiques

2.2.1 Mécanismes de prises décision

2.2.2 Mutations de l'action publique

2.2.3 La participation de la société civile

#### 2.3-La problématique du développement durable des territoires

2.3.1L'accès à l'information environnementale

2.3.2L'évaluation du développement durable.

2.3.3Le développement durable en tant qu'outil de gouvernance et du droit

#### 2.4-De l'instrumentation à l'instrumentalisation

2.4.1La gestion des relations entre acteurs

2.4.2La gestion intégrée territoriale

Défi de l'intégration des politiques vers une cohérence de l'action

2.4.3La gestion d'un droit commun

La société civile en tant que sphère de l'autonomie privée

Réseaux de politiques publiques comme modes d'intégration politique

2.4.4La gestion d'un territoire commun

L'institutionnalisation du développement durable en tant que sphère publique

Du pouvoir au discours : l'espace stratégique

## 3<sup>ème</sup> partie-L'INSTRUMENTALISATION DES TERRITOIRES ET DES RELATIONS : POUR LE PROCESS DE LA GOUVERNANCE ET DE LA DEMOCRATIE PARTICIPATIVE

### 3.1Des politiques publiques aux dynamiques locales

-la gouvernance locale

- la production d'un choix collectif

- la régulation participative ( liens interactifs *top down-bottom up*)

### 3.2Des méthodes de gestion décentralisée et consensuelle

- l'action publique et la participation

- l'hétérogénéité du territoire

- le facteur d'organisation des territoires

### 3.3Des enjeux institutionnels et politiques

- la prospective de l'action collective

- la réflexivité des rapports public/privé

- la régulation de l'Etat éclaté

- la construction d'espace public d'opinions

### 3.4 Des enjeux culturels et civilisationnels

- la transdisciplinarité et l'analyse comparative
- l'intérêt général : un principe en mutation
- les fondements éthiques de la gouvernance
- le recours au droit international public

#### Conclusion

« Quelle gouvernance face à la mondialisation ? »

#### Glossaire

#### Annexes

Le principe de subsidiarité en Allemagne

Les autres principes : principaux défis du développement durable

Principe de solidarité

Approche globale transversale

Principe de participation

Principe de précaution

Principe de responsabilité

Pratiques et discours sur l'environnement en Allemagne.

Economie de l'environnement.

Politiques de l'environnement

L'exemple de l'eau : entre usage et propriété

Article sur Berlin et son système municipal décisionnel

L'exemple de management de quartiers de Berlin « *Soziale Stadt* »

Etude de l'Agenda local 21 de Berlin

#### Bibliographie

## INTRODUCTION

Le processus de territorialisation nous révèle-t-il des règles et des styles de gouvernement des villes dans la construction d'un **consensus** entre acteurs pour des politiques urbaines?

Une **mutation de la gestion** urbaine crée des relations entre modalités de l'action collective, entre Etats, pouvoirs locaux et société civile, à travers le jeu démocratique. Comment du référentiel de l'agenda 21 local allemand se met en œuvre une « **municipalisation** » de projets urbains, recomposant l'action collective dans la territorialisation de politiques publiques.

Comment par ce biais une instrumentalisation du territoire s'effectue en « **Action 21** », mode opératoire de « bonne gouvernance », percolant social, scientifique et politique. Comment se met en place une **idéologie** de développement durable avec les politiques environnementales **englobant** les problématiques locales.

Une référence à la **fonctionnalité environnementale** s'attache au développement local et permet une **gestion intégrée** et planifiée des ressources.

L'agenda 21 véhicule un **principe** sous jacent d'**action**, utiles pour un corpus trans disciplinaire, dégagant des indicateurs, avec le passage d'un développement durable à la recherche de critères et d'attributs à celui de **principes** (subsidiarité, solidarité, responsabilité) et de **valeurs**, vérifié par l'Action 21 locale.

L'agenda 21, comme nouvel outil, dispositif de modalité d'action d'intelligence collective, précise-t-il le statut de la procédure et son rapport avec la gouvernance ? Il y a continuité entre dimension individuelle et collective avec la **transmission** de valeurs par la société civile jusqu'au fondement d'un **contrat social**, de mode d'évaluation des conduites.

Y-a-t-il émergence d'un sens commun et organisation collective du processus d'élaboration dans une démarche maïeutique entre citoyens et experts, avec la mise en place d'une **communauté politique** comme résultat de ce processus permanent d'**apprentissage et d'heuristique** de politiques environnementales et de développement durable ?

Y-a-t-il un **principe d'action à la démocratie participative** et la gouvernance démocratique, dans une application empirique du **développement durable processuelle** ?

Y-a-t-il une concrétude à la réalité d'un développement durable, appliqué par la gouvernance démocratique ?

Un **critère de légitimité** se met en place par l'établissement de critères vers l'accession de la norme, son **expression axiologique** et son exercice.

Ce qui sépare le légal du légitime, c'est la contestation sociale, entre raison sociale et raison éthique il y a théorie de la médiation : instituer de **l'usage dans une dialectique de rupture et de contrat**.

Là où la loi est remise en cause au nom de la légitimité, il y a confrontation entre droit positif et droit naturel.

Comment la critique écologiste remet en cause la légitimité d'une conception du développement et de ses conséquences.

La question de la puissance publique implique à la fois le politique et l'administratif, le législatif et l'exécutif, niveaux centraux et locaux, c'est à dire, mode de fonctionnement, domaine de compétence, étendus de leurs circonscriptions : quelle est la capacité à **imprimer politiquement dans la loi ce qui éthiquement défini dans la règle ?**

Il y a **changement de paradigme** entre mondialisation et développement durable en tant que **processus avéré de projet de société** : de la gouvernance au développement durable avec un consensus entre légitimité du pouvoir et autorité publique.

Un nouveau paradigme transparait dans les stratégies de développement durable devenant une **norme autour de la pratique participative**.

Le débat local est action heuristique quand le **contexte et l'échelle sont appropriés**. Se dessinent alors des missions orientées vers la défense de l'intérêt général et le bien commun.

L'intérêt général se définit au travers un processus construit sur le **principe de rationalité procédurale**, associant démocratie représentative et participative.

A travers les **spécificités locales et leur analyse comparative**, un contrat lie une dynamique sociale et l'action publique avec la multiplicité d'acteurs concernés et les modalités d'une procéduralisation.

Il y a **compromis démo-libéral ou consensus dialogique** de l'action collective.

Une problématique de la mondialisation et du développement durable se dégage à travers les mécanismes globaux de régulation, d'enchevêtrement des échelles de décision (du local au global), soutien d'organismes internationaux, d'un ajustement structurel à la gouvernance participative pour une gouvernance démocratique.

Quelles sont les **relations dialectiques** Etat (producteur de normes) et société civile (élaboration droit formel) ?

Il y a démocratisation des processus décisionnels dans la redéfinition de la frontière des compétences entre l'Etat, les pouvoirs publics locaux, la société civile (ONG) et acteurs privés.

L'émergence de la société civile dans les décisions publiques invente un **potentiel espace public dialogique** à l'échelon local d'une gouvernance.

Un **processus évolutif de territorialisation** s'affirme à travers la construction d'un

espace interdisciplinaire par des études d'impact ou d'évaluation prenant en compte les intérêts des uns et des autres dans le but d'en faire l'**objet d'un débat public**.  
Un processus de coordination collectivement négocié avec l'ouverture aux décisions et aux modalités d'élaboration et de mise en œuvre de l'action collective met en place un **contexte de contenu et d'enjeux d'un concept de gouvernance**.  
La régulation d'ensembles de mécanismes juridiques, économiques et politiques transforme le système social.

Des **liens de réciprocité** entre gouvernance, régulation et territorialisation légitimise une **définition spatialisé d'un bien commun**, dans la gestion de l'espace.

Des dimensions spatiales sur la construction du pouvoir territorialisé conditionne l'action collective et organise les modalités d'intervention.

Dans l'ajustement de l'action collective à un bien commun, dans des dispositifs et échelles de régulation, un processus de territorialisation de l'**hétérogénéité** urbaine se définit localement.

Un système de relations économiques et sociales contribue à la constitution d'un **capital relationnel et social** d'un espace géographique.

Comment un pouvoir territorialisé, **articulant les échelles** développe les **interfaces**, enjeux et **objets communs** renouvelant un type de gouvernamentalité dans une démocratie territoriale dans la mise en relation d'intérêts collectifs, dans la **contractualisation** de réseau d'usagers et d'autorités publiques.

Si le gouvernement est la forme achevée du pouvoir territorialisé, alors la gouvernance est la condition du pouvoir "*interritorialisé*".

Dans une recomposition du territoire le développement durable devient-il un **bien collectif**, extirpé du local ?

Il y a émergence d'un développement territorial durable aux ressources matérielles et immatérielles, aux **vertus démocratiques** de justice socio-spatiale et de **territoire politique intégrateur**.

Une notion de bien public redéfinit un espace public dans lequel se joue la démocratie actuellement à travers un réseau complexe d'**intérêts communs**, d'interactions entre acteurs et échelons d'interventions politiques dans un processus de prises de décision et de négociation entre acteurs sociaux qui devance et dépasse le gouvernement.

Un système de gouvernance met en place un **nouveau modèle d'action en émergence** résultant de la **combinaison d'acteurs sociaux**.

Un modèle normatif d'analyse et d'intervention en matière de gestion publique s'institue par rapport aux questions environnementales dans un cadre d'**action pragmatique**.

L'environnement induit des rapports différents à la nature et au politique et **articule actions et valeurs sociales**.

La notion de développement durable contribue à réintroduire le **souci éthique**, avec la

**question du sens** au sein de l'analyse économique.

Ainsi la thématique du développement durable est **porteuse de changement social** que si elle transcende le **conflit, seule garantie démocratique** d'une **redéfinition des « besoins »** au plus près des personnes et d'un débat démocratique.

Les indicateurs du développement durable s'avèrent être des éléments de mise en perspective de l'**évaluation économique**.

Ainsi la définition opérationnelle du développement durable s'articulent en séries de priorités et de choix politiques, comme **instrument, principes communs et compromis**.

Quelles sont les relations heuristiques entre développement durable et politique environnementale ?

La question de la **durabilité** comme critère de référence se pose dans les agendas locaux allemands.

En fonction d'une demande sur la durabilité, des **indicateurs instrumentalisés** amorcent des **actions spécifiques à chaque situation locale**.

Un processus évolutif d'**action autonome** développe des articulations entre directive supranationale et pilotage infranational, dans la répartition des responsabilités et des fonctions d'exécution.

Y-a-t-il **complémentarité procédurale** entre politique environnementale et développement durable ?

D'abord **objectifs** appliqués à l'Action 21 puis devenus **critères par une instrumentalisation** des politiques environnementales, le développement durable pose les bases d'une gouvernance urbaine.

Avec la montée des problèmes d'environnement une crise de la démocratie représentative induit la participation accrue.

Le développement durable, comme enjeu et rôle stratégique, désigne la gouvernance comme forme qu'emprunte le thème de la démocratie à travers la gestion publique et des modes de décision pragmatique.

Dès lors de la gouvernance émerge-t-il un **nouveau paradigme misant sur l'apprentissage collectif**, sur la concertation entre diverses catégories d'acteurs engagés dans des processus négociés d'action publique dans la **démocratisation de mise en place de réseaux de participation** et de **négociation** : le thème d'un **projet ouvert avec de nouvelles capacités d'action**.

Un processus de « **subjectivation** » du pouvoir fait décliner des structures hiérarchisées au profit d'une participation plus grande des citoyens autour de leurs droits individuels.

Un rapport entre **société civile et droit international public** par la production de nouvelles normes s'insinue avec la gouvernance, en tant que modes de gestion et **paradigme de l'action publique**.

Des **valeurs sociales** en résultent à travers les droits de l'environnement et la **défense de biens communs de l'Homme comme fondement plus objectif au droit international**.

L'existence de **valeurs communes et l'autonomie d'un droit international** développe la gouvernance, confronté à des problèmes de légitimité et d'efficience. Le paradigme d'une « bonne gouvernance » engage un **processus décisionnel collectif** où le dialogue précède la décision, dépassant les dichotomies public/privé, société civile/Etat, associant la garantie d'un nombre de **droits individuels fondamentaux à la détermination collective**.

Y-a-t-il une **reformulation de l'intérêt général**, sur la base d'informations scientifiques préalables, autour des politiques de l'environnement et l'**outil opérationnel de l'Agenda** mis en avant par le concept normatif du développement durable?

En quoi une nouvelle procédure apporte un nouveau contenu?

En quoi ce type de procédure de l'Agenda 21 local rentre dans les systèmes de gouvernance?

En quoi la participation citoyenne est amenée à renouveler les rapports de la société civile?

A partir de ces questions centrales et d'une problématique sur les dispositifs, procédures et contenus des politiques environnementales, un déroulé suit le plan suivant, partant d'un focus sur l'exemple de l'Agenda 21 local allemand comme instrument d'action gestionnaire jusqu'à l'instrumentalisation gérée du développement durable sur les territoires par et pour la gouvernance locale.

## 1ère partie: LE REFERENTIEL D'ACTION PROCESSUELLE ENVIRONNEMENTAL: FOCUS SUR L'AGENDA 21 LOCAL ALLEMAND

### 1.1 Un contexte d'action structuré et régulé

1.1.1-Structures horizontale et verticale intégrées

1.1.2- Spécificités d'une gouvernance allemande

1.1.3- Le rôle des institutions décentralisées dans la politique allemande

### 1.2- Le dispositif des Agendas locaux allemands : thèmes et contenu

1.2.1- Exemples d'application

1.2.2- Les enjeux majeurs de l'Agenda 21 local

Le développement durable à l'échelon fédéral

Le programme actuel

Une approche globale et locale

1.2.3- Critères d'évaluation et procédures de décision

Le système décisionnaire infranational

Le secteur non gouvernemental

Processus d'Action 21 locale allemande

### 1.3- Approche comparative des Agendas 21 locaux allemands (cf. annexes : étude sur

Berlin)

- 1.3.1- Analyse infranationale
- 1.3.2- Analyse inter-Länder
- 1.3.3- Bilan

2<sup>ème</sup> partie-L'INSTRUMENTATION DE LA POLITIQUE ENVIRONNEMENTALE : EXEMPLE DE LA GESTION DES TERRITOIRES ET DES RELATIONS EN ALLEMAGNE

2.1-L'intégration des politiques environnementales allemandes

2.2-L'instrumentation des politiques publiques allemandes

- 2.2.1 Mécanismes de prises décision
- 2.2.2 Mutations de l'action publique
- 2.2.3 La participation de la société civile

2.3-La problématique du développement durable des territoires

- 2.3.1L'accès à l'information environnementale
- 2.3.2L'évaluation du développement durable.
- 2.3.3Le développement durable en tant qu'outil de gouvernance et du Droit

2.4-De l'instrumentation à l'instrumentalisation

- 2.4.1La gestion des relations entre acteurs
- 2.4.2La gestion intégrée territoriale
  - Défi de l'intégration des politiques vers une cohérence de l'action
- 2.4.3La gestion d'un droit commun
  - La société civile en tant que sphère de l'autonomie privée
  - Réseaux de politiques publiques comme modes d'intégration politique
- 2.4.4La gestion d'un territoire commun
  - L'institutionnalisation du développement durable en tant que sphère publique
  - Du pouvoir au discours : l'espace stratégique

3<sup>ème</sup> partie-L'INSTRUMENTALISATION DES TERRITOIRES ET DES RELATIONS :POUR LE PROCESS DE LA GOUVERNANCE ET DE LA DEMOCRATIE PARTICIPATIVE

3.1Des politiques publiques aux dynamiques locales

- 3.3.1-la gouvernance locale
- 3.3.2- la production d'un choix collectif
- 3.3.3- la régulation participative ( liens interactifs *top down-bottom up*)

3.2Des méthodes de gestion décentralisée et consensuelle

- 3.2.1-l'action publique et la participation
- 3.2.2-l'hétérogénéité du territoire
- 3.3.3-le facteur d'organisation des territoires

3.3Des enjeux institutionnels et politiques

- 3.3.1- la prospective de l'action collective

- 3.3.2- la réflexivité des rapports public/privé
- 3.3.3- la régulation de l'Etat éclaté
- 3.3.4- la construction d'espace public d'opinions

#### 3.4 Des enjeux culturels et civilisationnels

- 3.4.1- la transdisciplinarité et l'analyse comparative
- 3.3.2- l'intérêt général : un principe en mutation
- 3.3.3- les fondements éthiques d'une gouvernance
- 3.3.4- le recours au droit international public

#### Conclusion

« Quelle gouvernance face à la mondialisation ? »

Les hypothèses majeures, qui sont ici soulevées, sont les suivantes:

-L'agenda 21 local, s'appliquant spécifiquement au micro-local et articulant des échelles de territoire au service du développement durable, induit l'existence de valeurs sociales à travers l'intérêt commun impactées dans un processus de démocratisation de la production de la norme.

-La référence à l'environnement comme bien commun planétaire et l'application de mesures stratégiques d'éradication qu'implique le développement durable par un cahier des charges, auquel correspondrait l'Agenda 21, engendre une forme de gouvernance « globale » autour de la naissance de principes (responsabilité, solidarité), à portée morale et culturelle, rompant avec des visées instrumentalisantes du territoire.

Autrement dit, de la procédure au *process*, dans une rencontre de la substance et de la procédure, l'Agenda a besoin de valeurs morales et principes d'action pour articuler les échelles territoriales et relationnelles.

Dès lors l'environnement, par ces principes actoriels et moraux, par les mondes communs qu'il impose de négocier, devient le facteur agissant et agent de ces articulations.

# 1-LE REFERENTIEL D'ACTION PROCESSUELLE ENVIRONNEMENTAL : FOCUS SUR L'AGENDA 21 LOCAL ALLEMAND

La République Fédérale d'Allemagne a une population de 82541000 d'habitants avec un accroissement de 0,04%. Elle couvre une superficie de 360000 km<sup>2</sup>. La densité absolue est de 236 hab./km<sup>2</sup>. 88% de la population vit en milieu urbain.

La fédération de l'Allemagne est divisée en 16 états fédérés (Länder) : Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein et Thuringen.

La principale caractéristique de l'Allemagne est son système politique décentralisé avec une autonomie locale garantie par la Constitution du pays.

Les municipalités sont responsables du bien-être de leur communauté.

Les lois et les directives dictées par les états fédérés ou par le gouvernement central s'imposent aux décisions des collectivités locales.

## 1.1-Un contexte d'action structuré et régulé

### 1.1.1-Structures horizontale et verticale intégrées

Le cadre institutionnel et administratif de l'Allemagne, république fédérale, est organisé en deux niveaux. Une première échelle étatique, est représentée par le Bund (la fédération) et les Länder.

Chaque Land a sa propre constitution et exerce un pouvoir législatif et exécutif important. Ses compétences sont diverses et il a de larges prérogatives en matière d'urbanisme et de construction. Il fixe les lois et décrets et établit son propre code de la construction, il définit les schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme dans le cadre de prescriptions générales édictées par le Bund. La plupart des documents sont élaborés en étroite collaboration entre le Land et les autres niveaux locaux.

La seconde échelle du cadre administratif et réglementaire est représentée par les collectivités locales : le Kreis et la commune. Le Kreis est une collectivité territoriale regroupant les communes de sa circonscription à l'exception des villes les plus importantes qui remplissent elles-mêmes ces fonctions. Son organisation et ses compétences diffèrent d'un Land à un autre. Assez proche d'un département français, il s'occupe de développement économique, des activités culturelles, des équipements sportifs, des transports publics et offre des subventions aux communes.

Il n'y a pas non plus de cadre unique d'organisation des institutions communales.

En raison du principe de subsidiarité propre au système allemand, la commune est compétente pour les tâches qu'elle est en mesure d'assumer en fonction de ses capacités administratives, opérationnelles et budgétaires. Parmi les tâches les plus typiques on retient l'élaboration des plans locaux d'aménagement et des POS, la délivrance du permis de construire, la voirie, les réseaux d'eau et d'assainissement, les constructions scolaires maternelles et primaires.

Enfin en dehors du Kreis et de la commune, le système territorial allemand compte un certain nombre d'établissements publics régionaux à compétences spécialisées. Présents dans les plus grands Länder (excepté les villes Länder), leur statut juridique varie entre collectivité locale ou établissement public coopératif. Leurs domaines d'intervention sont assez importants : cliniques spécialisées, établissements d'enseignement, aide sociale, travaux de voirie... Leur engagement est significatif en matière de crédit et de construction de logements.

La décentralisation est donc suffisamment poussée afin que les collectivités locales allemandes détiennent un pouvoir réel et une autonomie importante en matière de réglementation d'organisation et d'aménagement. Les situations peuvent être variables d'un Land à l'autre mais elles constituent un cadre réglementaire très contraignant. Cette réglementation est alourdie par une batterie impressionnante de normes et de règles de construction. Composées de normes allemandes DIN, de normes internationales CEN ou ISO, mais également de certificats et d'agrément attribués à des produits et procédés, elles forment un cadre strict, dont l'application de cet ensemble de réglementations est rigoureusement contrôlée par plusieurs organismes publics et privés (communes, industriels, associations professionnelles). Les autorités communales forment le cœur de ce système de contrôle et sont, à ce titre, très structurées.

### 1.1.2-Spécificités d'une gouvernance allemande.

La République fédérale d'Allemagne est un Etat fédéral qui se caractérise par une structure administrative polycentrique, un système coopératif de fédéralisme et la forte position qu'occupe le Chancelier fédéral à sa tête. Sa structure administrative s'articule sur trois niveaux différents : fédéral, Land (Etat) et local. Chaque niveau est juridiquement autonome et, dans le principe, indépendant dans l'accomplissement des tâches définies par la Constitution. La loi fondamentale répartit les compétences et les tâches entre le gouvernement fédéral et les Länder ; les pouvoirs locaux forment des organes indépendants d'auto-administration, ce qui leur permet de régler sous leur propre responsabilité l'ensemble des affaires locales. La principale fonction du gouvernement fédéral est d'élaborer les décisions politiques et la législation. Les compétences législatives se répartissent entre les autorités fédérales et les Länder. Lorsque la Loi fondamentale ne donne pas expressément la compétence législative au pouvoir fédéral, celle-ci est alors dévolue aux Länder.

En outre, le gouvernement fédéral peut promulguer des lois dites « concurrentes » qui l'emportent sur la législation des Länder dans des domaines précisés à l'article 74 de la loi fondamentale. Ces lois portent, par exemple, sur la gestion des déchets, le contrôle de la qualité de l'air, la protection antibruit et l'énergie nucléaire. Enfin, les autorités fédérales ont le droit de promulguer des lois-cadres (article 75 de la loi fondamentale) dans des domaines tels que la protection de la nature, l'aménagement des sites et la gestion des ressources en eau.

Cette répartition des compétences fait que le gouvernement fédéral est pour une large part responsable de la législation environnementale, les Länder et les pouvoirs locaux étant chargés de la mettre en œuvre. Les dispositions de la loi fondamentale encouragent la coopération et la coordination en matière de prise de décision. Malgré la vigueur de ce fédéralisme coopératif, certaines menaces pèsent sur l'indépendance et le poids politique relatif des Länder, en particulier en cas de financement conjoint.

Cette tendance est accentuée par le transfert de compétences à l'Union européenne et c'est pourquoi les Länder demandent à participer plus activement au processus de prise de décisions de l'Union européenne.

Du fait de sa forte densité de population et de l'existence d'une industrie lourde préjudiciable pour l'environnement, l'Allemagne a une longue tradition de lutte contre la pollution de l'air et de l'eau.

Poussé par un solide mouvement écologique, le pays a été un précurseur sur le plan international dans un certain nombre de domaines comme la réglementation des émissions provenant de grandes installations de combustion ou l'adoption de normes d'émissions pour les automobiles et, ultérieurement dans d'autres domaines également comme la protection du climat et la gestion des déchets.

Au début des années 70, l'Allemagne était déjà un pionnier dans le domaine de la planification écologique stratégique.

A cette époque, un certain nombre d'arrangements et de mécanismes institutionnels novateurs ont été adoptés en vue de définir des objectifs environnementaux à long terme et des mesures concrètes (programme environnemental de 1971), et d'intégrer des considérations environnementales dans le processus de prise de décision d'autres secteurs (en particulier, un « Cabinet vert »).

Toutefois, malgré ces réalisations précoces et une politique environnementale globalement assez concluante, l'Allemagne semble à l'heure actuelle avoir pris du retard sur des gouvernements proactifs, dans ses efforts tendant à matérialiser le concept plus récent de développement durable.

Fait significatif, elle sera un des derniers pays à adopter une stratégie nationale de développement durable.

De même, à l'échelon international, elle s'est davantage employée à promouvoir des initiatives environnementales concrètes, par exemple dans le domaine de la politique climatique, qu'à privilégier des questions générales liées au développement durable. Les mécanismes d'intégration horizontale comprennent le Comité de l'environnement et de la santé (1972), le Comité permanent des directeurs généraux (STALA Bund) et les comités interministériels (IMA) dont les activités portent sur des questions précises telles que la protection du climat ou la gestion des déchets.

Le principe de subsidiarité (voir annexes) tel qu'il est formulé dans l'article 130 du traité de la Communauté, impliquant que les décisions politiques sont censées être prises au niveau zéro « le plus près possible des citoyens », principe amené dans l'ordre européen par les Länder allemands. Les interprétations conflictuelles du principe de subsidiarité (qui ne fut introduit comme règle de décision pour la politique environnementale que dans l'Acte Unique Européen, et ne s'étend par le Traité de Maastricht à d'autres domaines dans lesquels la Communauté n'a pas de compétences exclusives), confirment au moins une conclusion : aussi longtemps que les compétences dans le champ de la politique environnementale ne seront pas définies avec exactitude, le rôle du principe de subsidiarité ne sera pas celui d'une règle de décision opérationnelle, mais celui d'un vague principe administratif.

Ce principe doit être développé plus avant, par la formulation de règles de décisions, telles que les limites des compétences du Bund, des Länder et des communes.

Actuellement, la communauté européenne et les Etats membres interprètent chacun le principe à sa manière : la commission tend à ne considérer le principe de subsidiarité que comme un principe général qui n'appelle pas une définition précise des zones de compétence.

Cependant les Länder, suivant une tradition codifiée par la Constitution, exigent une définition des compétences aux différents niveaux de décision : Communauté, Etats et institutions décentralisées.

### 1.1.3 Le rôle des institutions décentralisées dans la politique allemande.

Le fédéralisme allemand diffère de tous les autres systèmes d'état fédéraux par deux traits fondamentaux : la participation directe des gouvernements des Etats fédérés aux décisions politiques de l'Etat central (Bund), et à un plus haut degré d'intégration verticale et horizontale des politiques du Bund et des Länder.

Les caractéristiques du fédéralisme coopératif et de « l'intégration politique » sont institutionnalisées dans des structures telles que le Bundesrat, seconde Chambre du Parlement et le *Gemeinschaftsaufgaben* qui est une institution de travaux communs du Bund et une chambre des Länder, et à ce titre il prend part aux politiques des deux niveaux, national et fédéral, et de plus en plus aux décisions politiques au niveau de l

l'union européenne : elles pourraient prendre part, au niveau européen, au processus de formulation des normes existantes.

La constitution fédérale définit trois sous composantes de l'Etat ayant une autonomie relative (compétences législatives et gouvernementales) : le Bund, les Länder et le système communal (communes et districts ruraux). Elles ont toutes des organes exécutifs et délibératifs.

Dans le champ de la politique environnementale, la société civile peut se manifester par l'intermédiaire de nouveaux acteurs politiques, tels que les mouvements environnementaux, les groupes, les associations qui expriment directement les intérêts et les aspirations des citoyens.

Les régions par contre sont des subdivisions plus institutionnelles et administratives de complexes territoriaux détenteurs de pouvoir, un peu comme les Etats. Elles devraient aider à améliorer le fonctionnement étatique et administratif plutôt que représenter les intérêts des citoyens dans les prises de décisions politiques.

L'institution communale décentralisée qui s'administre et se gouverne elle-même est une vieille structure politique traditionnelle du système fédéral allemand ; elle est souvent considérée comme la véritable structure représentative de la société civile en politique, au niveau local.

Les agences sont des institutions spécialisées faisant partie de l'Etat mais dont la fonction se différencie de celle des structures gouvernementales et parlementaires. La forme traditionnelle d'imbrication entre l'Etat et la société civile est l'administration communale.

Les formes les plus opérationnelles d'articulation de la société civile avec la politique sont les associations, les mouvements sociaux et politiques, les réseaux et initiatives d'économie locale, les représentants du régionalisme culturel. Le rôle des associations environnementales dans le processus politique augmente de jour en jour.

Les Länder allemands avec les régions belges sont les seuls territoires infranationaux auxquels la Communauté a octroyé des droits formels de participation à la formulation de la politique et aux processus législatifs.

Le rôle des Länder allemands a été codifié par l'amendement de la Constitution allemande après l'unification des deux Allemagnes. En général, tous les paragraphes de cet article posent des limites à l'influence croissante des Länder dans les décisions européennes, et définissent leur participation à la formulation de la politique européenne.

Les communes et les organisations qui les coiffent ont un accès limité aux décisions européennes car elles ne sont que des participants additionnels aux représentations des Länder ; néanmoins leur influence est croissante.

Les associations environnementales n'ont pas d'accès formel direct à la politique communautaire, mais elles ont développé des structures internes et externes en vue de l'influencer : spécialistes, groupes de travail.

En ce qui concerne la politique de l'environnement et la politique de l'eau (voir annexes), l'intégration européenne fit perdre aux Länder allemands une partie des compétences que leur reconnaissait la communauté européenne dans le champ de la politique environnementale (de même pour l'économie, l'Education, la politique culturelle).

La croissance des normes européennes réduit la marge de manœuvre des Länder et en compensation, ils tentent d'augmenter leur influence lors de la formulation des lois communautaires.

Cette aspiration révèle un attachement au modèle de fédéralisme coopératif que les Länder exercent dans leurs relations avec le Bund.

La domination des agences fédérales et gouvernementales qui ont des rôles formels dans les prises de décision politiques, ne révèle pas les relations et les processus de médiation qui existent entre l'Etat et la société civile. Les formes traditionnelles de participation des citoyens aux décisions politiques locales ne peuvent être transposées au niveau de la politique européenne. Le futur système de médiation entre la société civile et l'Union Européenne sera peut être une structure mixte d'organisations fédérales, communales et non-gouvernementales.

La globalisation croissante des actions politiques, spécialement en ce qui concerne la politique de l'Environnement, où la Communauté elle-même n'est qu'un maillon intermédiaire, ne réduit pas nécessairement le rôle et le pouvoir des structures politiques nationales et décentralisées. Cette vision ne serait justifiée que dans l'optique d'une perception du pouvoir politique comme un jeu à somme nulle, où l'on dirait que la «somme» de pouvoir allouée aux institutions du plus haut niveau serait perdue pour celles du plus bas niveau.

Il semble qu'un tel point de vue est plus adéquat pour décrire les relations hiérarchiques formelles entre les structures administratives dans un Etat centralisé, que dans un système de type fédéral où les relations entre des sous-systèmes relativement autonomes ne sont pas hiérarchisées.

Les difficultés de transcription des normes européennes dans le système juridique allemand (orienté vers le contrôle des émissions, des permis à polluer et des taxes), ont conduit le gouvernement fédéral à mettre en œuvre les directives, sans toucher à un système national de gestion qui a fait ses preuves.

Les directives européennes engendrent parfois une codification secondaire d'importance discutable.

Seules les parties des directives qui améliorent les normes nationales sont prises en compte et elles coexistent avec les mesures administratives déjà en place.

## 1.2-Le dispositif des agendas locaux allemands :thèmes et contenu.

### 1.2.1- Exemples d'application.

575 communes et 43 *Kreis* (canton de 170000 habitants) sont aujourd'hui engagés dans un processus d'agendas 21. Cela représente environ 4% des communes allemandes et 7,5% des *Kreise*. 33 millions d'habitants sont concernés, soit 40 % de la population totale du pays.

Ce sont les villes régions, telles que Bremen ,Berlin, Hamburg, ont d'ailleurs fait partie des toutes premières expériences.

Ces expériences se sont rapidement multipliées ; de 40 en 1996 elles sont passées à 200 en 1997 et 618 en 1998.

Les agendas 21 ne se limitent pas seulement aux communes et aux *Kreise* ; ils se développent dans des quartiers, des secteurs socioprofessionnels, des régions (Bavière, Nordrehein-Westfalen et Nidersachsen) et s'étendent au delà des frontières, comme l'Agenda de la mer baltique signé par les pays riverains.

Les régions s'impliquent différemment dans la démarche.

Bavière, Hessen, Nordrehein-Westfalen et Niedersachsen (plus les trois villes régions) mènent une politique régionale très active d'information et de sensibilisation, accompagnée parfois d'un soutien financier (Nordrehein-Westfalen déploie 0,5 DM par habitant). Ailleurs, un service minimum d'information est assuré par le ministère de l'Environnement.

La mise en place des agendas 21 trouve des points de départ différents.

La ville de Dörverden (10000 h) s'est engagée sur les conseils d'un audit visant à trouver des solutions à une reconversion causée par le départ de l'armée.

La commune aidée d'un bureau d'étude spécialisée organise la reconversion vers une démarche plus transversale et plus participative.

A Syke (15000 h), plusieurs entreprises ont réalisé un éco-audit et la municipalité a engagé un programme de maîtrise de l'énergie dans les bâtiments publics.

A Bremen (550000 h), de nombreuses associations de solidarité Nord sud sont présentes et la sensibilisation aux problèmes environnementaux et sociaux est forte.

La conférence de Rio a suscité un fort intérêt auprès d'organisations non gouvernementales, de syndicats, d'églises, d'organismes de formation, qui ont organisé dès 1995 des expositions et des débats sur le développement durable. La municipalité a signé la convention d'Aalborg et mis en place un Agenda 21 en octobre 1996.

Une exposition présentant les agendas 21 vus par 10 villes du monde a été réalisée. La structure de l'agenda 21 de Bremen est présidée par une table ronde, composée de 27 représentants. Celle-ci a défini sept groupes de travail qui devront élaborer et présenter les actions retenues. Un bureau administratif et financier ainsi qu'un bureau pour les citoyens ont également été créés. En 1999, Bremen a alloué à son Agenda un budget de 215000 Dm, couvrant les frais de fonctionnement des groupes de travail et l'équipement informatique.

Le financement des projets est examiné au cas par cas, car il n'existe pas d'enveloppe spécifique Agendas 21.

Les budgets alloués aux Agendas 21 par les communes allemandes sont disparates. Aujourd'hui, environ dix communes ont établi un véritable programme d'action validé par les conseils municipaux.

Mais il est difficile de discerner les actions relevant d'un agenda 21 de celles qui auraient été réalisées sans lui.

Ceux-ci constituent souvent un travail souterrain, difficilement vérifiable et quantifiable.

Il n'existe pas de structure fédératrice de l'action sur le territoire national, ce qui rend la collecte d'informations difficile.

Mis à part un engagement moral (la signature de la conférence de Rio), l'organisation de quelques colloques et la diffusion de documents, aucune structure institutionnelle n'a été développée pour coordonner les agendas 21.

Les thèmes généralement abordés par les agendas 21 allemands sont :

- la restructuration et la diversification économique (le soutien aux activités et aux modes de travail),
- la gestion de la ville dans son fonctionnement (projets innovants, aménagement de quartiers, transport collectif,
- la réintroduction de l'activité dans les zones résidentielles
- la culture et la solidarité avec le tiers monde,
- la santé.

Une notion importante a vu le jour en Allemagne : celle de « modération ».

Elle consiste à organiser des tables rondes réunissant des acteurs qui n'ont pas l'habitude de travailler ensemble et à les faire animée par un président « neutre ».

La modération est une activité professionnelle qui se développe en Allemagne.

Un plan de réduction des émissions de CO2 a été initié en 1990, à Sarrebrücken, en Sarre..Conformément à la politique de l'Etat, l'objectif était de délimiter les émissions de 25% entre 1990 et 2005. Une réduction de 15% a été obtenue entre 1990 et 1996,

grâce à l'information des citoyens et des agents économiques sur les possibilités de réduction des consommations énergétiques et des rejets dans l'atmosphère.

A travers ce programme, des efforts sont faits pour considérer et relier tous les problèmes (économiques, sociaux, culturels...) en les élargissant à la protection du climat.

Un nouveau service vient d'être créé depuis le 1<sup>er</sup> octobre 1998 au sein de la municipalité pour organiser le débat autour de l'agenda 21 : le service « santé et développement durable ». L'agenda 21 est présidé par un groupe de coordination composé de 10 membres pluridisciplinaires.

En ce qui concerne les projets, l'élaboration d'indicateurs du développement durable est en cours ; ils devraient permettre de comparer les situations des différentes régions et d'évaluer la durabilité du développement dans le temps. Ces indicateurs sont : l'émission de CO<sub>2</sub> par hab./an, la consommation d'eau potable par hab./an, la quantité de déchets par hab./an, le taux de chômage, la fréquence des maladies respiratoires. Afin de structurer et d'orienter les groupes de travail, la méthodologie utilisée sera de se donner des directives et des orientations concrétisant les idées plus générales, de se donner des buts de qualité et des buts d'action.

Le point fort de la démarche concerne ici le réel investissement du mouvement associatif, mais la démarche rencontre parfois des obstacles liés aux choix des élus.

L'agenda 21 de Berlin développe des idées et fait des propositions concrètes pour plusieurs politiques urbaines et régionales. Dans un souci de créer des nouveaux emplois, d'assurer un environnement de qualité, et de développer le travail en commun, un « Forum-Agenda » a été créé à partir de l'été 2000.

Ce forum construit une réflexion en vue de diminuer l'exploitation des ressources naturelles, d'éviter l'étalement urbain, d'assurer la compétitivité internationale et d'éviter les tensions sociales, objectifs à moyen et long terme. Le « Forum-Agenda » est un lieu de débat avec des familles d'acteurs, des groupes sociaux, des organismes représentatifs de la société... animés par un conseiller ou un animateur, responsable de la formulation de l'agenda, avec le gouvernement central et l'administration de la ville. Dans le cadre de ce Forum, la première constatation de l'ensemble des participants était qu'il faudrait changer de stratégie vers un développement durable de la ville.

Une liste de préoccupations et d'actions à suivre a été dressée :

- le transport et la mobilité
- le changement climatique
- le développement social urbain et la cohésion sociale
- la participation citoyenne
- la garantie d'un potentiel de développement régional durable
- les changements structurels vers une société de l'information
- l'éducation
- la position de Berlin dans le monde
- la justice sociale.

Il est certain que d'autres secteurs méritent aussi une attention pour aller vers la durabilité. Les secteurs cités ci-dessus ont été mis en évidence et retenus par le « Forum-Agenda » en tant qu'exigences de changement les plus urgentes. Les suggestions proposées pour chaque secteur doivent conduire la ville de Berlin vers la durabilité. Prochainement, l'Agenda 21 de Berlin étendra ses secteurs d'actions, et il guidera les actions à entreprendre pour le 21<sup>ème</sup> siècle.

L'objectif est de développer les actions proposées pour la ville en cohérence avec les stratégies de développement durable tant au niveau national qu'européen.

### 1.2.2-Les enjeux majeurs de l'Agenda 21 local

Ce qui motive en général la réalisation d'un Agenda 21 local est sa capacité à être une réponse globale et cohérente aux enjeux fondamentaux qui se posent à l'échelle du territoire, enjeux identifiés par l'ensemble des acteurs locaux.

L'agenda 21 local constitue une stratégie et des programmes d'actions permettant de redynamiser le territoire, de lui donner un second souffle qui ne relève pas uniquement du développement économique mais intègre le développement social et la protection de l'environnement.

Le développement durable offre des principes qui, une fois traduits sur un plan opérationnel, permettent de répondre aux différents enjeux auxquels les collectivités territoriales sont confrontées ; ces enjeux sont ceux de l'organisation et de l'aménagement de l'espace, du développement socio-économique (lutte contre les inégalités et l'exclusion, amélioration de la qualité de vie, des conditions de travail, accessibilité aux équipements et services urbains...), des déplacements et de la mobilité, de l'éco gestion des ressources naturelles, de l'énergie et des déchets et des enjeux globaux et planétaires, en ce qui concerne les villes et les agglomérations.

La collectivité territoriale peut privilégier l'une de ces entrées, l'une de ces politiques particulières pour bâtir un Agenda 21 local, mais l'objectif est de parvenir à terme à une stratégie globale et intégrée qui concerne l'ensemble de ces domaines d'action et respecte les objectifs décrits ci-dessous.

Voici appliqués au territoire urbain et au choix d'une échelle géographique pertinente pour établir l'Agenda 21 locaux allemand, les thèmes de prédilection qui feront d'une politique locale une politique de développement urbain durable :

- organisation et aménagement de l'espace (évitant l'étalement urbain), en défendant la mixité dans les usages des sols, en densifiant le bâti, en limitant l'éparpillement résidentiel.

- l'intégration sociale à l'urbain par un ancrage territorial

- le développement des activités économiques et de l'emploi
- favoriser la mobilité
- inciter à l'éco-gestion des ressources naturelles, de l'énergie et des déchets
- tendre vers la coopération nord-sud et la lutte contre les menaces globales.

### Le développement durable à l'échelon fédéral.

La progression du concept de développement durable remet en cause le processus traditionnel d'élaboration des politiques de différentes façons.

Les changements apportés par ce concept au processus de prise de décisions politiques et au cadre institutionnel renvoient à trois grandes questions : intégration cohérente des politiques dans les domaines environnemental, social et économique ; large participation de la société civile à la prise de décisions, perspectives à long terme des problèmes et des stratégies induites.

Le programme environnemental de 1971, qui a marqué le lancement d'une politique environnementale moderne en Allemagne, a fixé les principes directeurs de base en la matière (principe de précaution, principe du « pollueur-payeur » et principe de coopération) et formulé des objectifs ambitieux à long terme en matière de lutte contre la pollution de l'air et de protection de l'eau, ainsi qu'une vaste gamme de mesures concrètes. L'un des principaux objectifs était de mettre en place un processus de planification environnementale à long terme (*Bundesregierung, 1972*). La poursuite du Programme environnemental de 1976, a conforté cette idée en faisant officiellement de la politique environnementale une activité « intersectorielle ». La participation d'acteurs non gouvernementaux dans l'élaboration des règles environnementales était, dans une certaine mesure, formalisée dans la loi fédérale de 1974 relative à la lutte contre les émissions. A la fin des années 70, toutefois, l'approche initiale de planification stratégique et les mesures visant à traiter la protection de l'environnement de façon intégrée ont perdu beaucoup de leur élan et ont cédé la place à une approche à moyen terme fondée sur une réglementation contraignante, principalement sur la délivrance d'autorisations et la fixation de normes. Dans sa deuxième phase, la politique environnementale a été axée principalement sur la lutte contre la pollution de l'air, la protection de l'eau et la gestion des déchets et c'est dans ces domaines en particulier qu'elle a obtenu des succès remarquables. Cela étant, la publication du Rapport Bruntland en 1987 a moins retenu l'attention en Allemagne que dans d'autres pays.

La Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement, tenue à Rio de Janeiro en 1992, a certes encouragé quelques évolutions à l'échelon national, par exemple la création d'un Comité national du développement durable au demeurant peu dynamique, ou l'adoption d'un nouvel article 20a dans la constitution (*Grundgesetz*), qui faisait de la protection de l'environnement un objectif national ;

mais on n'a pas assisté à une réorientation plus globale de la politique environnementale en faveur d'une stratégie nationale de développement durable. Dans les années 1990, deux commissions d'enquête parlementaire chargées des questions liées à la politique environnementale ont joué un rôle majeur dans la création de base de connaissances dont s'est inspiré le discours sur le développement durable en Allemagne. Il s'agissait notamment de définir ce qu'on entendait par développement durable.

La première commission d'enquête (1992-1994) a formulé quatre « règles de gestion » de la durabilité qui privilégiaient clairement la protection à long terme de l'environnement et des ressources naturelles, tout en mettant l'accent sur les synergies potentielles pour les affaires sociales et économiques.

La deuxième commission d'enquête sur le thème « Protection de l'humanité et de l'environnement » (1995-1998), a donné une définition plus large de la durabilité en accordant un poids égal aux considérations économiques, sociales et environnementales.

Toutefois, cette définition plus large de la notion de durabilité donne lieu à des opinions divergentes allant de « très utiles » ou « de nature à promouvoir l'apprentissage entre secteurs » à « imprécise » ou « trop compliquée dans la pratique ».

Au ministère des Finances, le concept de durabilité a été appliqué principalement aux mesures à long terme d'assainissement budgétaire.

La justice sociale et la participation de la société ont également été citées au nombre des critères à retenir pour définir la durabilité.

Il semble que certains aspects de la protection de l'environnement aient été intégrés dans les politiques sectorielles, caractérisant la politique environnementale.

Contrairement au concept plus large de développement durable, qui accorde le même poids aux considérations sociales, économiques et environnementales, le concept de développement durable à dominante écologique a établi une solide base organisationnelle et institutionnelle en Allemagne.

### Le programme actuel.

En mars 2001, l'Allemagne n'avait toujours pas formulé de manière complète sa stratégie de développement durable ; il convient de souligner néanmoins que des initiatives concrètes ont été prises au cours des dernières années, la plus significative étant le Programme de protection climatique d'octobre 2000.

En 1998, après la victoire de la coalition « rouge-verte » (sociaux démocrates/verts), la formulation d'une stratégie de développement durable a de nouveau été entreprise. En janvier 2000, la Conférence des ministres de l'Environnement des Etats fédéraux (Länder) a soutenu cet appel, soulignant par là-même la nécessité de s'intégrer au processus.

En juillet 2000, le conseil des ministres a proposé une décision tendant à élaborer une stratégie de développement durable (Cabinet vert), présidé par le chef de cabinet du Chancelier, et un Conseil national du développement durable, chargé des questions de durabilité et ayant pour tâche d'encourager un débat sociétal sur le développement durable à l'échelon national et international.

Parmi les principales mesures mentionnées dans l'accord de coalition, on notera l'élaboration d'une stratégie nationale de développement durable ainsi que des innovations institutionnelles tendant à promouvoir et à organiser l'élaboration de cette stratégie.

### Une approche globale et transversale.

Le développement durable renvoie à une approche globale au sens systémique. Cela revient à prendre en compte toutes les relations existant entre des systèmes ou entre les éléments qui permet de comprendre le fonctionnement d'un système dans son intégralité et donc d'agir sur lui sans remettre en cause aucune de ses fonctions. L'approche globale s'oppose à une approche sectorielle qui néglige l'existence d'un tout pour ne s'intéresser qu'à ses parties constitutives, au risque de porter atteinte au fonctionnement global de ce tout.

Il s'agit donc d'aller à l'encontre d'une démarche sectorielle, notamment en prenant en compte de façon simultanée les trois dimensions que sont l'économie, le social et l'environnement.

Cela implique d'organiser notamment une réelle transversalité : les actions qui s'inscrivent dans le cadre de la politique économique d'un pays ou d'une région doivent être conçues, *in fine*, dans le but d'améliorer les conditions de vie des habitants et de diminuer les inégalités, sans porter atteinte aux équilibres écologiques locaux et planétaires.

Cela implique donc de disposer de nouveaux outils d'aide à la décision.

Le décloisonnement peut également s'opérer à d'autres niveaux : au niveau des modes de vie, des cultures, des techniques, des disciplines scientifiques ; il peut être intéressant par exemple de confronter les techniques des pays du sud et celles des pays industrialisés, les habitudes de consommation au nord et au sud, les sciences dures et les sciences humaines, les sciences de la nature et les sciences physiques.

En définitive, on peut définir le développement durable comme la mise en pratique d'un certain nombre de principes contribuant à l'amélioration du bien être, à davantage de justice sociale et au respect des écosystèmes.

Le développement durable constitue une démarche, un **processus d'évolution**, une dynamique bien plus qu'un ensemble de normes à atteindre.

Il s'agit de penser et d'agir autrement, de faire reposer les modes de production et de consommation sur une nouvelle éthique.

### 1.2.3- Critères d'évaluation et procédures de prise de décision.

Les règles communes de procédure des ministères fédéraux (*Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien*) régissent dans le détail non seulement la coordination interministérielle lors de l'élaboration des propositions de loi, mais aussi, dès le début du processus, la participation des Länder, des pouvoirs locaux et des associations sociales. Une étude d'impact générale des projets de lois (non seulement pour les questions d'environnement) est désormais obligatoire. On considère que les ministères ont maintenant un rôle plus stratégique et mieux ciblé, assorti de règles générales concernant l'intégration transectorielle.

Outre ces mécanismes de coordination horizontale, la plupart des ministères ont créé leurs propres services de protection de l'environnement. Le Parlement allemand (*Bundestag*) a joué un rôle important dans l'élaboration des questions à traiter dans le cadre du débat sur la **durabilité** en Allemagne.

En particulier, les commissions d'enquêtes parlementaires successives ont dans une large mesure créé la base de connaissances nécessaires à la mise en place d'une stratégie allemande de développement durable. Une contribution analogue a été apportée par le Conseil allemand d'experts pour les questions d'environnement (*Rat von Sachverständigen für Umweltfragen*). Il faut citer parmi les autres mécanismes institutionnels chargés des questions liées à la protection de l'environnement et au développement durable au niveau parlementaire le Bureau d'évaluation des technologies (*Büro für Technikfolgenabschätzung*) et le Comité de l'environnement.

#### Le système décisionnaire infranational.

Dans le système fédéral allemand, les compétences législatives dans les domaines intéressant la politique de l'environnement, comme la lutte contre la pollution de l'air, la gestion des déchets, le bruit et la protection des sols sont exercées à l'échelon fédéral ; les Länder ayant en revanche davantage de poids en ce qui concerne la protection de l'eau et de la nature.

La mise en œuvre de la législation environnementale incombe essentiellement aux Länder.

Le *Bundesrat* (la Chambre haute du Parlement), en tant qu'organisme représentant les états fédéraux, a une très grande influence sur la législation fédérale. S'agissant de la relation verticale entre le niveau fédéral et le niveau infranational, le principal organe de coordination de la politique environnementale entre les Länder et le gouvernement fédéral, ainsi qu'entre les Etats fédéraux, est la Conférence des ministres de l'environnement (*Umweltministerkonferenz*), qui se réunit deux fois par an.

En octobre 2000, la Conférence des hauts fonctionnaires des ministères de l'Environnement a demandé au gouvernement fédéral d'élaborer une stratégie des objectifs et des mesures dans des domaines prioritaires déterminés. La stratégie devrait également adopter une approche intersectorielle qui s'appliquera à tous les vecteurs de l'action gouvernementale ainsi qu'aux différents secteurs ; elle devra être associée à un dispositif de suivi fondé sur des indicateurs.

Les relations entre Länder peuvent être qualifiées de modérément concurrentielles. En termes de cadres institutionnels et de mesures gouvernementales, les Länder ont commencé relativement tard à appliquer les principes de la gouvernance au développement durable. La situation varie d'un Etat à l'autre. Un certain nombre de Länder ont récemment commencé à élaborer des stratégies au titre d'Action 21, alors que d'autres, notamment la Bavière et la Basse-Saxe, ont déjà adopté de telles stratégies.

Toutefois les approches diffèrent sensiblement. Ainsi, le Bade-Wurtemberg et la Rhénanie-Palatinat ont chacun élaboré un plan de politique environnementale tandis que le Schleswig-Holstein a formé un ensemble d'objectifs environnementaux. En outre, certains Länder ont créé des mécanismes interministériels en vue d'assurer l'intégration horizontale des objectifs environnementaux dans d'autres secteurs de l'action des pouvoirs publics.

Depuis 1995, les Länder ont pris diverses initiatives pour améliorer la gestion de l'environnement dans le cadre de l'entreprise. En général, ces coopérations visent à mettre en place des activités de gestion de l'environnement et des contrôles de conformité établis selon les critères du système communautaire de management environnemental et d'audit (EMAS) au niveau de l'entreprise. Le principal objectif de ces initiatives est de réduire les frais qu'impose le respect de l'environnement supportés par les entreprises qui participent aux mécanismes de gestion de l'environnement, de permettre à ces entreprises de mieux chiffrer les réglementations environnementales et de contribuer à améliorer l'organisation dans le cadre de l'entreprise. A l'échéance d'un an, il est prévu d'assurer un suivi de la plupart de ces coopérations à l'échelon des Länder. Ainsi il existe des accords entre des associations d'entreprises et l'Etat. Ces accords, dénommés « alliances pour l'environnement » (*Umweltallianzen*) ou « pacte pour l'environnement » (*Umweltpakte*) visent à établir un nouveau partenariat entre les entreprises et l'Etat en modifiant l'approche directive traditionnelle qui longtemps, a caractérisé la politique environnementale de l'Allemagne, au profit d'une démarche plus **consensuelle**. Ces accords portent sur des activités de gestion de l'environnement et sur des contrôles de conformité établis selon des critères du système communautaire de management environnemental et d'audit au niveau de l'entreprise, les contrôles directement effectués par les autorités responsables de l'environnement diminuent, par ce biais. Le système communautaire de management environnemental et d'audit (EMAS), qui a gagné en importance dans certains Etats à l'occasion d'une réforme

plus générale du secteur public, a conduit à la conclusion d'un certain nombre d'accords entre les entreprises et le Land.

Des consultations du public ont eu lieu dans presque tous les Länder. Toutefois, une minorité d'entre eux considèrent que les processus décentralisés d'Action locale 21 sont suffisants.

En outre, certains Länder ont intégré les principes et les objectifs de durabilité dans leur politique d'aménagement de l'espace (par exemple Berlin-Brandenburg) ou dans leurs lois propres (Saxe-Anhalt).

Presque tous les Länder ont mis en place des capacités institutionnelles à l'appui des processus d'Action 21 à l'échelon municipal. Ces bureaux d'Action 21 nouvellement créés sont habituellement affiliés au ministère de l'Environnement ou aux autres autorités responsables de l'environnement (*Landesanstalt für Umweltschutz*) dans le Bade-Wurtemberg.

La Hesse et la Rhénanie du Nord/Westphalie apportent un soutien financier aux activités d'Action locale 21. S'agissant d'Action locale 21, la Hesse compte à ce jour le plus grand nombre d'initiatives tandis que la Rhénanie du Nord/Westphalie connaît les processus les plus élaborés à l'échelon local.

Il a également permis de mettre en place le processus d'Action 21 à l'initiative d'ONG et d'entités locales selon un schéma ascendant, ce qui a donné une impulsion aux activités pertinentes à l'échelon infranational, à l'adoption de mesures en vue de l'échéance de Rio +10 et à la modernisation écologique.

#### Le secteur non gouvernemental.

L'attitude des associations industrielles et commerciales à l'égard de la protection de l'environnement a considérablement évolué au cours des dernières décennies, passant d'une opposition pure et simple aux réglementations environnementales à une approche collective trilatérale entre les pouvoirs publics, le secteur industriel et les organisations environnementales.

La production de technologies de protection de l'environnement représente désormais un secteur industriel important et les emplois associés à l'écologie ont augmenté puisque leur nombre s'établirait à 1 million, soit près de 3% de la population active. La Fédération des chambres de commerce et d'industrie allemandes (*Deutscher Industrie und Handelstag*) comprend 83 centres régionaux. L'organisation centrale s'occupe principalement d'encourager l'application du système communautaire de management environnemental et d'audit (EMAS).

Ses chambres des affaires étrangères, dont certaines comptent parmi leur personnel des directeurs spécialement chargés de l'environnement, jouent un rôle important dans la promotion du transfert de technologies antipollution à destination de l'Europe centrale et orientale, de l'Asie et de l'Amérique latine. En novembre 2000, la Fédération des industries allemandes, ainsi que le ministère de l'Environnement, de la Protection de la nature et de la Sûreté nucléaire ont lancé une initiative axée sur l'investissement direct étranger sous forme de dialogue institutionnalisé dans la perspective du Sommet Rio+10. Cette initiative a pour objet l'écologisation de l'investissement étranger de l'industrie allemande. Les ministères de l'Economie et du développement participeront au dialogue, de même que des organisations environnementales et autres.

En 1999, la Fédération des syndicats allemands (*Deutscher Gewerkschaftsbund*) a lancé une initiative pour faire en sorte que les préoccupations environnementales soient prises en compte dans le cadre de l'Alliance pour l'emploi (*Bündnis für Arbeit*), mécanisme de dialogue «néo-corporatiste» mis en place en 1996 entre les pouvoirs publics, les syndicats et le secteur industriel puis relancé en 1998, avec pour objectif principal l'emploi, l'éducation et la formation et la compétitivité, énumérant 80 propositions visant à associer les mesures pour l'emploi à la protection de l'environnement. Deux de ces initiatives à savoir, la rénovation énergétique des bâtiments et la promotion de l'exportation de technologies de protection ont déjà trouvé leur place au sein de l'Alliance pour l'emploi. Enfin, en février 2001, le ministère fédéral du Travail et des Affaires sociales a adopté une réforme de la loi sur l'organisation des entreprises pour faire en sorte que la protection de l'environnement relève également de la compétence des comités d'entreprise. On peut voir là une mesure importante de nature à renforcer les dispositions institutionnelles propres à favoriser la participation des travailleurs aux décisions d'ordre écologique prises dans la cadre de l'entreprise.

Les organisations non gouvernementales environnementales ont été un élément moteur puissant au service aussi bien de l'intégration de la politique environnementale que de la stratégie allemande de développement durable.

### Les processus d'Action 21 locaux allemands.

Une coordination institutionnalisée ou systématique, la diffusion d'informations, l'élaboration de principes directeurs et un financement direct sont d'importants mécanismes propres à favoriser les initiatives au titre d'Action locale 21.

En Allemagne, les premiers processus d'Action locale 21 ont été en général engagés par des acteurs non gouvernementaux, notamment des organisations environnementales et organismes de développement, des églises et des groupes de jeunes et, dans une moindre mesure, dans le cadre de la politique locale.

Ce n'est qu'après le sommet de Rio+5, en 1997, que les activités de gouvernance à l'échelon fédéral et infranational au service du développement durable au plan local ont sensiblement progressé. Depuis 1997, presque tous les Länder ont institutionnalisé sous une forme ou une autre des bureaux de coordination pour les initiatives relevant d'Action locale 21.

Au plan fédéral, les activités d'Action locale 21 s'est sensiblement accélérée. En septembre 2000, le nombre des initiatives correspondantes était passé à 1650, soit 11,6% de toutes les municipalités allemandes.

La gouvernance au service du développement durable se heurte, dans les nouveaux Länder, aux nombreuses réserves exprimées par la société à l'égard du concept d'Action locale 21. Le nombre de processus d'Action locale 21 dans les nouveaux Länder est bas. Les nouveaux Länder ont pris du retard ; un fossé entre les performances et celles du reste du pays est également perceptible dans des domaines tels que la gestion des déchets, la protection de l'eau, le traitement des sites contaminés, l'agriculture, l'aménagement du territoire et la protection de la nature. Ainsi les pouvoirs publics sont-ils confrontés à la double nécessité de favoriser des processus de **durabilité sociale** et de prendre en compte les préoccupations sociales, économiques et environnementales.

Il faut privilégier les situations mutuellement avantageuses et créer des synergies positives entre les objectifs environnementaux, sociaux et économiques.

En conclusion, l'Allemagne, n'ayant pas encore formulé de stratégie nationale de développement durable, les résultats ne pouvant être évalués, les avancées sont d'ordre empirique avec l'application à l'échelle locale de l'Agenda 21, véritable outil opérationnel d'**action processuelle**, variable en fonctions des situations spécifiques.

On peut observer une tendance générale à intégrer les préoccupations environnementales dans les différents domaines d'action des pouvoirs publics dans la plupart des secteurs et ministères. Ce **processus d'intégration** de la politique environnementale a sa propre dynamique et ses propres traditions et il exerce manifestement une plus grande influence que le processus allemand de développement durable. A cet égard, un modèle efficace a été élaboré et mis en pratique. Il s'articule principalement autour des éléments suivants :

- un engagement politique de haut niveau en faveur de la formulation et la réalisation d'objectifs
- l'intégration des objectifs de la politique environnementale dans d'autres secteurs
  - des accords volontaires
  - les activités pilotes des collectivités locales
  - une large participation du public.

La politique environnementale en général a aussi été associée relativement tôt à des questions sociales et économiques telles que l'emploi, la technologie et la compétitivité. La question fondamentale consiste peut être à déterminer si les concepts de durabilité économique et sociale interviennent dans le débat dans un sens tendant à limiter les mesures et objectifs environnementaux de grande portée.

Jusqu'à présent, l'atout de l'approche retenue par l'Allemagne est l'importance traditionnellement accordée à la **durabilité écologique**, définie par les quatre règles de gestion, énoncées par la première commission d'enquête parlementaire sur le thème « *Protection de l'humanité et de l'environnement* ».

La stratégie de développement durable devrait être un prolongement, un élargissement progressif de la stratégie de protection de l'environnement, dans le sens d'une interprétation plus large de la notion de développement durable.

L'intégration environnementale devrait être au centre de la stratégie, du moins dans la première phase du processus. La stratégie allemande de protection du climat qui est assez concluante, pourrait servir de modèle à la stratégie plus large de développement durable. Les secteurs ne relevant pas de la politique environnementale devraient être chargés d'élaborer leurs propres stratégies sectorielles.

Le rôle pilote du Cabinet, ou « Cabinet vert », devrait être clair et accepté par tous les ministères. A ce titre, il faudrait notamment prévoir une évaluation critique de la formulation et de l'application des stratégies sectorielles. L'Agence fédérale de l'environnement et le ministère de l'Environnement devraient jouer un rôle de soutien de ce processus. Les stratégies sectorielles de développement durable devraient s'appuyer sur une coordination intersectorielle.

En revanche, les ministères sectoriels devraient mettre en place des organismes pluralistes et des mécanismes de suivi en vue de procéder au plus tôt à un examen de leurs stratégies sectorielles de développement durable sectoriel.

Ce faisant, il sera possible de définir clairement les responsabilités sectorielles dans les résultats des stratégies considérées.

A l'échelon local, il conviendrait de donner des orientations générales pour les processus d'Action 21, par exemple sous la forme d'un programme d'investissement concurrentiel pour les initiatives locales de développement durable.

### 1.3 Approche comparative des Agendas 21 locaux allemands

Le développement de l'Agenda 21 dépend principalement de trois facteurs:

- les capacités d'action des autorités locales
- le soutien financier et politique des organisations gouvernementales régionales et nationales

- le transfert transnational et interrégional des agendas, permettant l'échange de connaissances et le contact entre institutions locales, et par ainsi facilitant la diffusion des processus d'Agendas 21 locaux.

A vrai dire, les institutions locales, qui détiennent des potentialités d'action, sont d'autant mieux soutenues par le Land fédéral dont il relève de par sa localisation, et démontrent un haut degré d'intégration jusqu'aux réseaux transférés plus actifs et innovatifs dans l'aire localisée de l'Agenda local 21.

Plus de 10 ans après le sommet de Rio, concluant par l'inscription locale d'un processus d'agenda 21, c'est le moment d'évaluer la situation allemande, au regard de l'agenda local 21. Même si l'implémentation de l'Agenda a été tardive, le développement de ce *modus operandi* a atteint son cumul de 2500 localités impliquées dans la démarche en 2004. D'une perspective comparatiste internationale, la position de l'Allemagne apporte des enseignements sur l'analyse comparative des facteurs, à l'échelle infranationale. Bien qu'arrivant derrière d'autres pays, elle s'avère représenter le rôle de pionnier, en ce qui concerne le nombre effectif d'Agendas locaux 21. Nonobstant ce fait, des différences tangibles existent à l'intérieur de l'Allemagne entre Länder.

Quatre études de cas sont présentées dans les Länder de Berlin, du Nord Rhein-Westphalie, de Bavière et de Thuringe, permettant de cerner les facteurs d'essor ou de réduction de l'Agenda local 21.

### 1.3.1 Analyse infranationale de l'Agenda 21 local.

Les potentialités d'action, promues par les organisations gouvernementales, et les institutions itératives de l'Agenda 21 sont cruciales non seulement pour le contexte international que pour celui national.

La démarche comparative entre Länder est intéressante pour plusieurs raisons. Tout d'abord le nombre croissant d'Agendas locaux dans le processus allemand et le fait que le *process* ait atteint un point optimal pour l'analyse évaluative de l'application de l'Agenda et ses incidences dans le système fédéral. Ensuite certains Länder allemands (tels que le Nord Rhin- Westphalie ou la Bavière) sont aussi grands que des pays membres de l'Union européenne.

Les conditions institutionnelles étant les mêmes pour tous les Länder, la comparaison entre Agendas en est d'autant plus facilitée que les résultats en sont considérablement différents.

Les initiatives locales d'Agenda 21 sont dans des rapports de niveau fédéral intra-national qui permettent une remontée en généralité sur l'Agenda d'autres nationalités et un retour sur les préceptes édictées par la Conférence de Rio.

En juillet 2004, un total d'environ 2500 districts (incluant 170 comtés) allemands avaient lancé la démarche d'un Agenda 21 ; ce qui équivaut à environ 20% des localités en Allemagne, et plus de la moitié des régions.

Au lendemain du Sommet de Rio, et ce jusqu'en 1997, il n'y a pas de conséquences directes sur le nombre d'Agendas locaux 21 et leurs résolutions. La plupart des localités concernées devinrent effectivement actives dans ce domaine, entre fin 1997 et fin 2002. Entre ces cinq années, le nombre des autorités locales instaurant un Agenda local augmenta d'une centaine de cas à 2400. Depuis lors une série de nouvelles résolutions ont été décidées chaque année, et il apparaît que la diffusion de l'Agenda local devient une posture préalable à toute politique locale.

Ce qui est remarquable, c'est comment l'initiative et l'implémentation de l'Agenda local 21 varie d'un Land à un autre.

La distinction est d'ordre géographique; ainsi les résolutions d'ordre local concernent principalement les villes Länder que sont Berlin, Hambourg et Brème, puis les Länder de l'ouest, ceux du sud, et à une proportion plus faible ceux de l'est.

Les villes-Länder sont les pionnières du genre, à l'arrivée initiatrice du modèle d'Agenda: autrement dit 5,8 millions d'habitants sont impliqués, Berlin est la toute première à l'avoir lancé, côté est, en 1994.

À l'ouest ce sont les Länder territoriaux du Nord- Rhin Westphalie, le Hesse et la Saarland, avec 25 millions de citoyens, soit 30 % de la population, le pourcentage des villes concernées varie entre 60 et 70 %. Le sud (Bavière et Baden-Württemberg), soit 23 millions de personnes, 30% autres de la population ont été les premières à l'adopter. Les positions retardataires concernent les Länder de l'est, le Palatinat (sud ouest), le Schleswig-Holstein (nord), la Saxe Anhalt, dont moins de 2% des localités ont initié un Agenda local.

Les conditions économiques et politiques pour l'Action constituent un des principaux facteurs pour le processus d'Agenda 21. L'apport de ressources financières est cruciale pour initier le processus; ce qui concernent en premier lieu, les villes les plus riches, susceptibles de s'engager dans le processus.

Les capacités d'action politico-institutionnelles varient ostensiblement suivant les régions. Les grandes différences entre nombre et taille des localités dans les Etats autonomes est le premier facteur contextuel. Par exemple, les municipalités (quelques 400) au Nord-Rhin- Westphalie, l'un des Länder pionnier, déplorait la perte de 45600 habitants, en 2002. La Bavière, à l'inverse, compte quelques 2300 municipalités impliquées (six fois plus) et avec 6000 habitants disparus. Ainsi, les Länder les plus peuplés sont les initiateurs d'Agendas locaux municipaux plus développés et mieux

répartis sur leurs territoires. Par exemple, en Westphalie, la plupart des localités sont dotés d'offices d'agendas dépendant de leurs tailles. Ces offices jouent un rôle clé pour l'organisation du processus d'Action locale. En Bavière, elles rentrent en jeu dans une localité de plus 10000 habitants.

L'implémentation de l'Agenda 21 local est plus avancé dans les Etats assurant le mieux le principe de subsidiarité (Westphalie et Hesse). L'adoption à l'échelle locale de l'Agenda 21 a des effets bénéfiques sur la politique environnementale ainsi que la stratégie soutenable des états fédéraux. Bien que toute la fédération des Etats ont déclaré leur intention de promouvoir le principe processuel de soutenabilité, seule 6 Länder (Baden-Württemberg, Bavière, Hesse, Saxe haute, Saar land et Schleswig-Holstein), tous de l'ouest, ont actuellement une stratégie planifiée pour la durabilité d'un développement.

Dans une étude sur le Développement Durable dans les Etats allemands (Jörgensen, 2002), le rapport révèle l'obstacle administratif pour la mise en place de programmes. Alors qu'en Suède ou Royaume-Uni le gouvernement central et l'application des politiques publiques demeure active à l'échelon des autorités locales, en Allemagne, certains transferts de compétences sont instaurés au sein des institutions ministériels locales, comme par exemple le Ministère de l'Etat Bavarois pour le Développement Régional de solutions environnementales ou bien le Ministère de l'Etat de Hesse pour l'Environnement, l'Energie, la Jeunesse, de la Famille et de la Santé), ou bien alors la naissance de complètes organisations tel Agenda-Transfer au nord de Rhin-Westphalie.

En Allemagne le transfert des institutions au niveau fédéral et régional sont plus intégré en termes d'Agenda adapté aux organismes locaux, modèle incomparable aux autres pays européens. En Thuringe, par exemple, le nombre d'Agenda 21 instaurés à la suite d'un transfert d'institutions ont soutenu les politiques locales.

La continuité et parfois la réhabilitation d'agences de soutien sont primordiaux (Zahmt, 2002).

Les différences entre Länder allemands peuvent être expliquées par l'introduction d'un tel transfert d'institutions. Ainsi la Thuringe, par exemple, dont 17% des localités ont pris des résolutions, est la première des états de l'est, favorisant la création d'offices locaux. A l'inverse, la Saxe-Anhalt, qui comparativement n'octroie que peu de subventions pour l'Agenda 21, est la dernière de la Ligue des localités prenant des résolutions concrètes d'Action 21.

### 1.3.2- Analyse inter-Länder.-

Les situations socio-économiques de développement et de structure politique varient considérablement.

En observant ces facteurs respectifs à chaque Etat, eu égard des soutiens financiers et politiques et des transferts de compétences, des différences apparaissent tangibles. Ces écarts impliquent les résolutions prises en matière d'Action 21. Mais également existent les marges différentielles entre le relatif développement local, à la sortie du processus d'un Agenda 21 adopté et mis en place et le nombre de micro-localités impliqués dans chacune des villes et dans chaque Länder.

L'Action 21 a débuté à Berlin en 1994 (voir annexes sur l'étude de l'Agenda local 21 berlinois), suivi par le Nord Rhin-Westphalie, la Bavière, en 1996-1997 et la Thuringe, deux ans plus tard.

Alors que les Länder de l'ouest et du sud sont les plus riches, la Thuringe connaît des difficultés économiques. La densité de population en Westphalie est supérieure à la Bavière et à la Thuringe.

Malgré ses manques de ressources financières, Berlin-Köpenick devient la première autorité locale à avoir initié l'Action d'Agenda21 local.

Ainsi les pré-requis pour développer son Agenda implique les fonds de subventions décernées aux autorités locales, ayant pris une importance proportionnel *per capita per annum* (Westphalie), établissant des programmes additionnels en fonction des résolutions évolutive de l'Agenda.

La Bavière développe les initiatives de management, de *process* externalisé et d'études. La Thuringe reçoit les fonds fédéraux, depuis 2000.

Tous ces états reçoivent les soutiens politiques nécessaires à développer les initiatives de l'Agenda 21.

L'initiative d'un comité de soutien pour l'Agenda de Bavière a été particulièrement profitable avec des activités municipales à plusieurs niveaux autour d'une discussion publique sur le développement durable au niveau du Länder.

Le fossé est entre les initiatives et sensibilités politiques entre les Länder ouest, faisant preuve de dynamisme dans ce domaine, et ceux de l'est, n'amorçant pas le même *input*.

Nonobstant les différences ostensibles entre Länder, la diffusion et l'implémentation de l'Agenda21 s'effectue à travers des initiatives, des résolutions et des transferts de compétences à des périodes variables en fonction des politiques des villes.

Le cas de Berlin est unique avec la mise en place, la première, d'un Office Gouvernemental pour l'Agenda, ayant établi son propre agenda par ses actions en collaboration avec les ONG sur l'Environnement local, permettant le transfert de compétences via l'**Action 21 en relation avec la société civile**.

(voir annexes : étude sur l'Agenda local 21 Berlin)

### 1.3.3-Bilan

La comparaison entre l'Allemagne et les autres pays au niveau international inter Länder comme au niveau infranational confirme que le développement de l' Agenda 21 local dépend principalement de trois facteurs :

- les potentialités locales pour **l'action**
- le **soutien** fédéral
- le **transfert** des institutions décisionnaires.

Les autorités locales, ayant des capacités d'action et intégrées dans les réseaux du local, s'avèrent de plus en plus actives et innovatrices dans le domaine de L' Agenda 21.

L'échelle régionale marque différemment l'Agenda 21.

En Allemagne, les soutiens financiers et politiques de l'Etat fédéral et la remontée des initiatives établies par l'Agenda ont favorisé l'échange d'expériences entre localités et ont permis une grande diffusion des Agendas locaux. Ceux ci démontrent les possibilités d'un système décisionnaire à plusieurs niveaux, indépendant d'institutions centrales.

Il devient clair que se met en place un **mode de gouvernance** par la diffusion des Agendas 21 quelque soient l'intervention des institutions fédérales au niveau local.

En résumé, la mise en place de transfert des institutions administratives au niveau local est essentielle pour le développement du processus d'Action21, et sa réussite dépend de leur combinaison avec les programmes gouvernementaux financiers et politiques. De ce point de vue, les stratégies de soutenabilité locale doivent être envisagées avec l'efficacité opérationnelle du transfert de compétence, accompagné du soutien financier et politique de l'Etat.

## 2- L'INSTRUMENTATION DE LA POLITIQUE ENVIRONNEMENTALE: EXEMPLE D'UNE GESTION DES TERRITOIRES, DES RELATIONS EN ALLEMAGNE

C'est d'abord d'une politique environnementale que l'Allemagne a su mettre en place un cadre d'action réglementaire à travers des structures d'abord aux initiatives horizontales puis par la suite verticales intégrées intersectorielles, avant qu'apparaisse, à vrai dire, une notion de développement durable, mal adoptée dans un premier temps, faute d'avoir été opérationnelle tout de suite.

Il a fallu attendre l'adaptabilité de l'Agenda 21 local, mettant en œuvre des actions concrètes et à bonne échelle micro-territoriale, pour voir les premiers principes du développement durable avoir une crédibilité et enfin rentrés en vigueur dans la société politique et civile.

Un passage **d'une procédure**, fixant lien et formes de la décision, **vers un processus**, où s'identifie les grandes étapes de l'élaboration et **la mise en œuvre d'un projet collectif**, s'est effectué.

### 2.1-L'intégration des politiques environnementales allemandes

En Allemagne, où la conscience écologique s'est encore renforcée ces dernières années, l'expression développement durable n'est connue que de 13% de la population. Pour une bonne prise de conscience, cela nécessite une « écologisation » de l'action des pouvoirs publics dans les programmes d'écologisation des marchés publics, par exemple.

Il y a certes un déficit global de volonté politique au plus haut niveau du pouvoir central comme dans les différents secteurs. Seule la Chambre basse du Parlement fédéral (*Bundestag*) se préoccupait de cette question, au travers des rapports de ses commissions d'enquête.

Les deux commissions d'enquête sur la protection de l'humanité et de l'environnement (1992-1994, 1995-1998) ont joué un rôle déterminant, en établissant une définition tridimensionnelle du développement durable et de ses principes de gestion. C'est ainsi qu'ont été mis en place un Conseil National du développement durable, chargé de poursuivre l'élaboration du plan national de développement durable, et un « Cabinet vert », chargé d'aider à l'intégration des politiques de développement durable.

Dès sa phase initiale, dans les années 70, la politique environnementale de l'Allemagne s'efforçait d'intégrer à un degré étonnant des aspects relatifs à un développement économique respectueux de l'environnement. Ces aspects n'ont été reconnus que 20 ans plus tard au niveau international comme des éléments clés du développement durable.

Après le sommet de Rio, le principal engagement, à l'échelon gouvernemental, s'est concrétisé dans le « Guide de l'écogouvernement »(1995).Ce document présentait pour la première fois la perception gouvernementale du défi du développement durable pour tous les ministères, ainsi que « l'écologisation » du budget, c'est à dire l'intégration dans les budgets fédéraux de la dimension environnementale et du développement durable.

L'Allemagne a suivi une voie légèrement différente ; elle a choisi de promouvoir des initiatives environnementales concrètes, notamment dans le domaine de la politique climatique, plutôt que de s'attacher aux aspects généraux du développement durable. Ce n'est qu'en 2001 qu'on voit émerger dans ce pays une stratégie nationale de développement durable.

Une approche centrée sur un développement économique écologiquement durable semble faciliter des réalisations concrètes ; en Allemagne, une telle approche est depuis longtemps favorisée par une répartition claire des responsabilités et fonctions d'exécution au sein du ministère de l'environnement. Cela a certes permis un véritable pilotage, mais a en même temps rendu difficile l'émergence de la notion de « développement durable » ; la notion de « durabilité » ayant été longtemps limitée aux questions environnementales.

Le principal acteur incitatif au niveau national est la Commission d'Enquête du Parlement fédéral. La mise en place d'institutions concerne un Conseil National de Développement Durable (2000), un Cabinet vert (2000) et une Agence fédérale de l'Energie.

Les modifications législatives concernent un amendement portant inclusion dans la Constitution allemande des objectifs de durabilité (1994) et une législation sectorielle sur l'amélioration de la protection de l'environnement (notamment mesures de protection climatique).

Pour ce qui concerne les politiques sectorielles, l'accent a été mis presque exclusivement sur l'environnement, presque tous les secteurs non environnementaux ont mené des activités environnementales. un Programme national de protection climatique (2000) et un Programme pour une agriculture durable (2000).

Relevant de la Coopération internationale, il y a eu participation active à la préparation de la CNUED (1992) et du sommet Rio +10 à Johannesburg (2002) et coopération étroite avec la Commission du développement durable.

Une grande importance est attachée à l'intégration des questions d'environnement dans la coopération pour le développement (transferts de technologies). La création de groupes interministériels de pilotage constitue la réponse la plus courante, comme le Cabinet « vert », dont l'instance s'efforce de garantir l'intégration au sein du gouvernement central du développement durable en tant qu'objectif transversal pour tous les ministères.

Avec des degrés d'autonomie variables, les collectivités territoriales infranationales ont des responsabilités qui ont une incidence directe sur le développement durable, telles que l'urbanisme, les transports locaux, les réseaux d'assainissement, l'enlèvement des déchets et l'adduction d'eau. C'est pourquoi l'exécution des engagements internationaux, comme la mise en place d'Action 21, exige de bonnes interactions entre les différents échelons des pouvoirs publics, et notamment un soutien de l'administration centrale et un engagement au niveau local.

Assurer le bon équilibre entre l'intégration des objectifs politiques à tous les niveaux d'administration, la préservation de l'autonomie infranationale conformément aux obligations constitutionnelles ou légales et la réalisation d'une capacité locale à s'adapter au développement durable est loin d'être facile. De toute évidence, ces conflits de priorité sont plus marqués dans les systèmes politiques fédéraux, où la répartition des responsabilités entre les différents échelons de gouvernement est très rigide.

En Allemagne, les responsabilités relatives au développement durable entrent dans le cadre des politiques environnementales, qui sont réparties entre l'administration fédérale et les Länder. La Conférence des ministres de l'environnement de l'administration fédérale et des Länder constitue l'un des principaux instruments qui visent à assurer la cohérence des politiques.

Faute d'une approche globale et d'une priorité suffisante accordée au développement durable, il n'y a pas encore d'instrument de coordination formelle entre l'échelon central et les *Länder* qui soit spécifiquement consacré au développement durable. Une des principales difficultés de réalisation des objectifs du développement durable tient aux facteurs qui font obstacle à une coopération concrète entre les différents niveaux d'administration. Cela tient en partie à la multiplicité, dans les systèmes fédéraux, des intervenants dont les intérêts doivent être pris en compte dans le processus de décision.

Divers outils contribuent à améliorer l'intégration : « écologisation » des comptes et du budget, des activités de l'administration, des systèmes de performances, des analyses d'impact environnemental, d'évaluation et des analyses systématiques coûts-avantages, des mécanismes permettant de rendre compte. Un aspect clé du développement durable est la capacité de rationaliser les modes de

production et de consommation.

Une des réalisations marquantes a été la constitution de partenariats prometteurs avec le secteur privé et les pouvoirs publics.

Depuis 1995, les Länder allemands ont eux aussi pris diverses mesures pour améliorer la gestion environnementale dans le cadre de l'entreprise : Bavière en tête, suivie de la plupart des autres Länder, ils ont instauré entre l'Etat et les entreprises différents types de coopération qui visent généralement à mettre en place dans les entreprises, en application du Système Communautaire de Management Environnemental et d'Audit (EMAS), des activités de gestion environnementale et des contrôles de conformité tout en réduisant le contrôle direct par les autorités environnementales.

Premier à entretenir des relations de coopération avec le secteur privé, le gouvernement bavarois a choisi de créer des « alliances environnementales » qui englobent des systèmes d'éco management et autres activités, et qui ont par la même occasion permis de réduire la réglementation directe.

Des mesures importantes ont été prises pour mettre au point et exploiter des indicateurs environnementaux, tels que le compte économique environnemental (*Umweltökonomische gesamtrechnung*), qui intègre dans les données économiques des charges environnementales telles que les émissions, l'utilisation de matériaux et d'énergie et les pressions exercés sur les sols.

L'une des évolutions positives observées tient à l'intégration par les entreprises du concept de développement durable, indépendamment des incitations apportées par l'Etat.

Une initiative d'intégration des préoccupations environnementales dans le cadre de l'Alliance pour l'Emploi (*Bündnis für Arbeit*). Cette alliance constitue une structure de dialogue « néo-corporatiste » entre gouvernement, syndicats et industrie lancée en 1996 et relancée en 1998, et qui porte sur l'emploi, l'éducation, la formation et la compétitivité. Un document énumère près de 80 propositions visant à lier les mesures pour l'emploi à la protection de l'environnement.

Certains Länder allemands ont eux aussi institué des instruments de démocratie directe, tels que des référendums et systèmes de pétitions. Faire participer le public signifie aussi élargir ses possibilités d'action par le soutien de groupes locaux « Action 21 ».

S'agissant de la politique de l'énergie ou des transports, les décideurs se voient critiqués pour avoir pris en compte uniquement les intérêts économiques.

Des efforts supplémentaires s'imposent pour évaluer les coûts et avantages des pratiques de consultation et de participation. En dehors des nouveaux mécanismes participatifs, on s'interroge sur l'élargissement du champ des procédures judiciaires au domaine du développement durable.

Certains Länder, tels que la Basse saxe ou le Brandebourg, donnent déjà aux ONG le droit d'entamer des procédures judiciaires (*Verbandsklage*).

Le gouvernement fédéral a récemment pris cette question en compte dans sa

proposition de nouvelle loi sur la protection de la nature.

Des stratégies relativement efficaces, comme celle de protection du climat, pourrait servir de modèle pour la stratégie générale du développement durable.

Les critères de gouvernance essentiels à respecter sont : la volonté politique de fixer et de réaliser des objectifs, l'intégration de ces objectifs dans les autres secteurs, des outils adaptés, y compris résultant de l'activité innovante des collectivités locales et une large participation du public. La mise en œuvre de cette stratégie devrait être pilotée par un catalyseur au sein du gouvernement central, comme celui de chef de file du Cabinet vert, devant être reconnu par tous les ministères, assurant une intégration verticale permettant de traduire les orientations stratégiques en mesures concrètement applicables.

A l'échelon local, l'orientation générale doit être donnée pour la mise en œuvre d'Action 21, sous forme d'un programme d'investissements concurrentiels pour les initiatives locales de développement durable.

Il incombe au gouvernement de veiller à ce que le processus de consultation soit lié de façon efficace au processus de décision avec approches intégrées et participatives, améliorant l'itération et la transparence du processus de décision.

## 2.2-L'instrumentation des politiques publiques

Cette instrumentation s'exprime sous une forme plus ou moins standardisée qui constitue un passage obligé pour l'action publique et mêle des obligations, des rapports financiers (prélèvements fiscaux/aides économiques) et des moyens de connaissance des populations (observation, statistiques), avec de nouveaux outils de cadrage basés sur la contractualisation ou de communication (informations). Elle envisage de nouvelles articulations entre autorités publiques et acteurs économiques et sociaux dans un contexte institutionnalisé de modalités de régulation.

Les processus d'intégration européenne font émerger le **paradigme d'une gouvernance négociée**, renouvelant les instruments de l'action publique, s'agissant de résolutions de problèmes.

Une nouvelle relation est alors établie entre droit à l'expression politique et droit à l'information, sous formes d'actions de production et de diffusion. Elles agissent à trois niveaux : la programmation et la construction d'agendas, l'orientation de méthodes et d'objectifs et la sensibilisation de thèmes environnementaux.

Le local demeure un espace d'administration qui n'est, par conséquent, pas un objet (de) politique.

Le résultat est, au final, la production d'un instrument spécifique et nouveau, autant sur le plan des politiques sociales qu'en matière de gouvernance territoriale,

correspondant au glissement de l'objet de la politique de la ville.

### 2.2.1-Mécanismes de prise de décision.

Pour prendre des décisions, il importe au préalable de disposer de données détaillées et fiables (par exemple sur l'état de l'environnement) et d'élaborer des indicateurs de performance et des mécanismes de suivi efficaces.

En Allemagne, l'établissement de rapports détaillés sur l'environnement remonte à 1984, lorsque l'Agence fédérale de l'environnement a pour la première fois publié son rapport national. Les rapports périodiques publiés par l'Office fédéral de protection de la nature et le rapport trimestriel sur l'environnement du ministère fédéral de l'Environnement offrent d'autres sources majeures d'information à l'échelon fédéral. L'annuaire statistique publié par l'office fédéral renferme un grand nombre de données environnementales.

Et le projet de loi sur la protection de la nature prévoit la mise en place d'un mécanisme régulier d'observation de l'environnement.

L'Allemagne n'a pas encore établi d'indicateurs concluants en matière de développement durable, même si d'importantes mesures ont été prises en vue d'élaborer et d'appliquer des indicateurs environnementaux. Dans un projet de programme de 1998, intitulé « Le développement durable en Allemagne », le ministère de l'Environnement a proposé d'adopter un Baromètre de l'environnement («*Umweltbarometer*»), dont l'objet est de mettre en place l'équivalent, pour l'environnement, des indicateurs agrégés qui existent déjà dans le domaine économique et social, comme le produit national brut, le taux de chômage ou le taux d'inflation. Les indicateurs environnementaux retenus dans le Baromètre de l'environnement devraient englober les questions les plus importantes en matière de protection de l'environnement, et les aligner sur les principaux objectifs environnementaux à moyen et long terme. Six indicateurs ont été établis : climat, air, sol, eau, utilisation d'énergie et de matières premières. Grâce au Baromètre de l'environnement, l'Agence fédérale de l'environnement a élaboré l'indice environnemental allemand (*Deutscher Umwelt Index*), qui relie les indicateurs du Baromètre aux principaux objectifs de la politique allemande et calcule le degré de réalisation des objectifs sous la forme d'une valeur numérique unique.

Bon nombre de ministères non environnementaux coordonnent étroitement leurs activités aussi bien entre Länder qu'avec le gouvernement fédéral grâce à l'existence d'organismes de planification pour les mécanismes de financement conjoints.

### 2.2.2- Mutations de l'action publique

L'action publique doit composer avec un environnement incertain et fluctuant.

Le gouvernement n'est plus conçu comme le modèle de l'organisation hiérarchique de différents niveaux de pouvoir, mais comme un processus complexe de coordination et d'ajustement mutuel entre acteurs.

La « gouvernance urbaine » engendre la transformation dans les systèmes de pilotage politique et de gestion des villes.

La diversification du champ partenarial est le nouveau principe de l'action publique au niveau local et soulève la question des types de régulation politique qui accompagnent la mise en œuvre de ces nouveaux modes d'action publique. Naissent des formes émergentes de coordination et de procédures de transaction entre acteurs.

De nouvelles formes de cohésion politique locale redistribuent différemment les systèmes de légitimité politique et des modes d'ajustement entre acteurs, qui prennent la forme d'accords contractuels entre contraintes environnementales et gouvernance. L'objectif est de comprendre comment les grandes questions environnementales interrogent la gouvernance en lui imposant des cadres territoriaux complexes et mouvants et comment la structure politico-administrative locale, en liaison avec les acteurs de la société civile, intègre ces questions dans son champ d'analyse et d'action. Plus que dans d'autres domaines .La segmentation et le cloisonnement étant étrangers au concept environnemental dans la société civile.

Les territoires se recomposent au point qu' il n'est plus possible de les gérer avec les mêmes partenaires et les méthodes préalablement en vigueur. L'environnement redessine les frontières du territoire ; la prise en compte des contraintes environnementales implique le maillage de l'espace et également du temps d'autant que le développement durable s'impose comme un nouveau référentiel.

La gestion complexe des questions environnementales suggère de nouvelles structures de décision, répondant au concept de gouvernance et conduisant à l'émergence de procédures nouvelles de médiation (concertation, négociation) entre l'Etat et les collectivités territoriales, les institutions, le secteur privé et le secteur associatif au sein d'un espace de dialogue.

La construction de l'action publique à l'échelle de l'agglomération est imprégnée des turbulences créées par la juxtaposition de micro-pouvoirs (Duran, Thoenig, 1996), par un glissement des compétences municipales à l'échelon aggloméré sur un territoire « objectif ». L'agglomération comme territoire se décline en plusieurs problématiques. Les logiques à l'œuvre dans le découpage des périmètres extérieur et intérieur conduisent à affirmer l'aspect dynamique de la construction de ces territoires. A défaut d'être clairement ouverts, ils apparaissent contingents ainsi que modifiables dans le temps, pour une adéquation des territoires institutionnels et fonctionnels.

Faut-il privilégier une nécessaire re-légitimation de l'action publique par des formes de gestion territoriale décentralisée ?

Le développement territorial, par le soutien qu'il apporte à des espaces de décision décentralisés, proches des communautés, peut-il contribuer indirectement à la prolifération de revendications identitaires et perturber des cohésions nationales souvent fragiles, parfois factices ?

Comment construire une dynamique locale responsable et autonome pour la gestion du territoire, en préalable à toute action de gestion concertée d'un territoire ?

Il existe un processus visant à instaurer un niveau métropolitain de gouvernement. Il s'agit de vérifier l'hypothèse que les démarches participatives et la « planification stratégique » servent en fait à la construction d'une identité collective sur le territoire métropolitain, dans la mesure où le gouvernement de toute entité politique suppose l'existence d'une identité collective liée à un territoire.

Il y a institutionnalisation des politiques locales sur la production des normes négociées ou sur la construction dans les relations qu'entretiennent les gouvernements locaux avec leur environnement, ayant recours à de nouvelles formes de savoir faire centrées sur le pilotage de l'action publique et la mise en coordination de systèmes complexes relationnels.

### 2.2.3-La participation de la société civile sous la forme de Forums (cf annexes : article sur les *Stadtforum* de Berlin).

Un groupe de travail sur la protection de l'environnement (AGU), a été constitué en 1970 sous forme de forum pour permettre aux pouvoirs publics et aux différents acteurs sociaux de s'entretenir de questions d'environnement.

En 1991, le Chancelier fédéral a créé un comité national pour assurer la participation des grands groupes sociaux aux préparatifs de la Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement durable. Ce comité se composait de 35 représentants de ces groupes, dont le Parlement, les partis politiques, les organismes spécialisés dans l'environnement et le développement, les instituts scientifiques et de recherche, le secteur industriel et commercial, les syndicats, le secteur agricole, les églises, les Länder et les administrations locales. En 1994, il est devenu le Comité national du développement durable (*Nationales Komitee für Nachhaltige Entwicklung*), sous la présidence du ministre fédéral de l'Environnement ; n'ayant pas d'importance réelle, il fut dissout en 1998.

En juin 1996, le ministère fédéral de l'Environnement, de la Protection de la nature et de la Sûreté nucléaire a lancé le processus dit « progressif ». Ce mécanisme de discussion avait pour objet d'améliorer la qualité du dialogue noué entre les entreprises et les acteurs sociaux. Initialement, le ministère de l'Environnement a publié un document de synthèse intitulé « Mesures en faveur du développement durable : les

objectifs environnementaux et les priorités de l'Allemagne ». Ce document proposait six domaines prioritaires pour l'action à mener : protection du climat et de la couche d'ozone ; préservation de l'équilibre écologique ; réduction de l'impact sur les ressources ; protection de la santé humaine ; formes de mobilité respectueuses de l'environnement et promotion de l'**éthique environnementale**. En conséquence, six groupes de travail ont été constitués pour favoriser un débat public sur les conceptions du développement durable et pour « *réaliser un consensus sur les priorités de l'action à mener dans le cadre d'un dialogue constructif avec toutes les parties responsables* ». Les documents des groupes de travail ont révélé des dissensions ouvertes entre le secteur industriel et d'autres groupes concernant un certain nombre de questions environnementales.

La nouvelle structure institutionnelle (Cabinet vert, Conseil du développement durable) est en général jugée satisfaisante et le rôle moteur du Cabinet du Chancelier dans ce processus est considéré comme particulièrement positif. Les dispositions institutionnelles tendant à renforcer la participation du public à la prise de décisions en matière d'environnement et aux débats sur les questions plus vastes touchant le développement durable sont : la création en 1970 du Groupe de travail sur les questions d'environnement (*Arbeitsgemeinschaft für Umweltfragen*), la mise en place en 1991 d'un Comité national (*Nationales Komitee*) du développement durable et, en 2000, la décision du Conseil des ministres de créer un Conseil national du développement durable (*Rat für Nachhaltige Entwicklung*). Ces diverses institutions font fonction de forums pluralistes pour le débat sociétal sur les questions relatives à l'environnement et au développement durable.

Ces dernières années, un dialogue public portant sur plusieurs aspects du développement durable a été engagé à plusieurs reprises. On citera notamment l'Alliance pour l'emploi (*Bündnis für Arbeit*), avec son dialogue thématique sur l'emploi et l'environnement, et l'Initiative pour l'investissement direct étranger, lancée en novembre 2000 par le ministère de l'Environnement et la Fédération des industries allemandes.

Pour faire suite à cette expérience, le ministère de l'Environnement a élaboré un projet de programme sur le thème « Le développement durable en Allemagne ». Ce programme formulait des objectifs quantifiés ambitieux dans cinq domaines prioritaires en matière d'environnement et proposait un ensemble d'indicateurs phare (Baromètre de l'environnement) pour suivre les progrès accomplis. Après les élections de 1998, le projet de programme n'a pas été repris par le nouveau gouvernement. Toutefois, le Baromètre de l'environnement et certains des principaux objectifs formulés dans le programme ont été publiés dans les rapports économiques du gouvernement fédéral de 2000 et 2001 et donc été adoptés par le gouvernement.

Une hypothèse se dégage sur l'apport de la problématique du développement durable

pour construire un **intérêt public métropolitain** dans le cadre d'un projet politique du territoire.

Selon Serge Wachter (2002), « le développement durable a pour vertu de remettre en question les modes classiques ou conventionnels d'intervention publique et d'introduire des visions et des démarches qui révèlent les contradictions, les tensions ou les impasses des politiques d'aménagement. »

Se produit un impact politique – concernant directement l'aménagement des territoires, et cognitifs – relevant des interrelations entre parties prenantes, sur la gouvernance métropolitaine du processus d'engagement et d'élaboration de projets territoriaux.

Autre hypothèse qui s'ensuit, est que la dynamique engagée, mobilisant la problématique du développement durable, contribue à l'affirmation d'un projet politique métropolitain porté par les structures intercommunales.

### 2.3-La problématique du développement durable des territoires

Les conditions de la durabilité posent la question de l'usage de l'espace et le développement des territoires impose une prise en compte résolue des aspects environnementaux.

Localisme, gouvernance, endogène peuvent apparaître comme l'expression progressive des capacités accrues de la société civile à mieux maîtriser son devenir, à mieux prendre en charge, grâce à une participation démocratique plus forte, plus concrète, redynamisée parce que territorialisée dans l'espace quotidiennement perçu et vécu.

La territorialisation de politiques publiques semble impliquer des révisions importantes du fonctionnement de la démocratie locale.

La mise en œuvre de politiques intégrées de développement durable impose la construction d'indicateurs pertinents dans un cadre de référence conceptuel qui ne peut plus être seulement celui de l'économie traditionnelle dans l'examen des questions de gestion environnementale.

Il s'agit de placer sur le terrain de la lutte politique en faveur de la réappropriation démocratique des territoires par leurs habitants ; forcer le politique et les acteurs à l'explicitation de leurs objectifs permet d'éclairer, par le local, le global et les enjeux dont il est simultanément l'objet et le produit, de montrer la dialectique entre endogène et exogène, de développer les conditions pour un développement plus démocratique, intégrant l'environnement, non comme une contrainte mais comme une composante intrinsèque.

Il convient d'articuler prospective stratégique et développement durable sur des

territoires qui représentent les champs pertinents pour les acteurs locaux. Il s'agit de construire un véritable dispositif d'intelligence économique territoriale, au lieu de se contenter du système statistique actuel, essentiellement axé sur l'enregistrement a posteriori des résultats économiques globaux et, secondairement, des dysfonctionnements sociaux ou de certains impacts territoriaux et environnementaux.

Le développement durable implique la valorisation sociale des individus plutôt que la recherche de la maximisation d'une croissance mesurée, en développant une approche systémique et interdisciplinaire, transdisciplinaire et transversale.

### 2.3.1-L'accès à l'information environnementale

Le droit d'accès à l'information environnementale est une composante essentielle d'un droit fondamental à la protection de l'environnement.

Le droit à l'environnement, envisagé comme droit fondamental, est un droit à contenu surtout procédural, qui comporte trois aspects : le droit pour le citoyen de participer aux décisions relatives à l'environnement, le droit d'être informé et le droit d'agir en justice.

En donnant à chaque citoyen le droit d'accès à l'information environnementale, on lui reconnaît le droit de contrôler lui-même la manière dont les pouvoirs publics et les autres acteurs de la société assurent la protection de l'environnement qui lui est garantie par la Constitution. Cela a permis une évolution générale vers la transparence administrative, vers la publicité des documents administratifs.

Le droit à l'environnement fait partie de cette troisième génération des droits de l'homme, qui vise à établir une société démocratique basée sur la participation active de ses citoyens, faisant apparaître ainsi des textes juridiques instaurant la transparence en matière administrative comme principe général.

Le droit international représente une source importante du droit de l'environnement, commençant par l'adoption au niveau international de textes non contraignants- chartes, déclarations d'intentions- qui seront convertis par la suite en traités, puis repris dans les législations nationales, avec fréquemment un détour par le droit européen. La commission européenne en particulier, en raison de sa triple fonction de promotrice de législations nouvelles, de gestionnaire de politiques et de programmes, et de contrôleur de l'exécution par les états membres de leurs obligations communautaires, dispose d'un volume considérable d'informations de toute nature susceptibles d'intéresser le citoyen soucieux des problèmes environnementaux.

L'accès à l'information ne protège pas l'environnement : c'est un outil au service d'une pratique sociale, dont on peut espérer un certain nombre de bénéfices.

### 2.3.2-L'évaluation du développement durable.

L'esprit de l'évaluation est de donner les moyens au commanditaire d'émettre un jugement sur la valeur d'une action ou d'une politique.

En cela les études d'impact ne peuvent être considérées comme des évaluations au sens strict, même si elles nourrissent un processus de décision concertée et reposent sur un diagnostic, une analyse et des recommandations.

Par contre les enquêtes publiques débouchent sur des évaluations à part entière, nonobstant leur caractère diffus. Le processus d'information et de participation de la population concernée permet d'ouvrir le plus largement possible un droit de saisine des instances d'évaluation à ses citoyens.

Une évaluation n'est donc ni une simple analyse d'écart entre des effets recherchés et des effets obtenus, ni un contrôle du respect de points réglementaires, ni un audit. Elle peut suivre l'action, c'est en l'occurrence l'évaluation ex post, liée aux indicateurs d'action. Les évaluations des Agendas 21 locaux influent sur les choix des indicateurs, des variables et des niveaux.

Comment traduire le développement durable en termes d'indicateurs pertinents ?

L'échelle d'observation, la perspective territoriale et la perspective institutionnelle adoptées influent sur le choix des variables.

Or, il existe une forte imbrication de collectivités territoriales, dont les missions ou les attentes peuvent être contradictoires dans la mise en œuvre du développement durable, en particulier pour les agendas 21 locaux.

Comment comparer les résultats d'un agenda 21 local mis en œuvre entre deux territoires, selon qu'une évolution des politiques environnementales prenne en compte les sensibilités des populations ou les données éco systémiques, les résultats risquant d'être fort différents ?

Prenant en compte toutes ces difficultés, les Nations Unies ont proposé que l'ensemble des pays et des blocs régionaux adopte un système de surveillance et d'évaluation commun aux progrès accomplis par le développement durable en général et les agendas 21 locaux en particulier. Il s'agit de développer des indicateurs acceptés par tous dans les domaines économique, social et environnemental, constituant « une base utile pour la prise de décisions à tous les niveaux »(1)

Les Nations Unies ont ainsi proposé, d'abord, un ensemble de 134 indicateurs de développement durable. Ce panel a été réduit à 58 dans un deuxième temps et divisés en quatre groupes : les indicateurs sociaux, ceux économiques, ceux environnementaux et ceux institutionnels.

---

(1)-([http://www.agora21.org/rio92/A21\\_html/A21\\_1.html](http://www.agora21.org/rio92/A21_html/A21_1.html)).

Mais, dans sa mise en œuvre de l'Agenda 21, la Communauté européenne décide de n

en reprendre que 40, seuls jugés adaptés : 9 économiques, 14 sociaux, 21 environnementaux et 2 institutionnels.

On se retrouve donc, sur le plan international et national, avec des batteries d'indicateurs hétéroclites impossibles à comparer, chacune pour magnifier les actions et les projets de ses concepteurs.

Pour les indicateurs locaux, la situation est similaire. Ainsi, lors de la Conférence de la Campagne des Villes durables européennes de Hanovre, en 2000, ont été présentés des travaux menés par le groupe d'experts sur l'environnement urbain de la Commission Européenne. Celui-ci avait été mandaté pour réfléchir à des indicateurs de durabilité à proposer aux collectivités locales. Un ensemble de 10 indicateurs de durabilité locale a été présenté, puis validé. Outre le fait que toutes ces batteries d'indicateurs sont assez arbitraires et incomparables entre elles, **la notion même d'évaluation devient instrumentale en fonction d'une demande institutionnelle sur la référence de la durabilité** (« *Nachhaltigkeit* »). Elles sont conçues comme des outils pour toutes les collectivités territoriales d'évaluer comment un projet intègre amélioration de l'environnement, développement économique, amélioration de la cohésion sociale, lutte contre les inégalités.

Les indicateurs du développement durable soulèvent d'assez nombreuses questions : est-il nécessaire de se doter d'indicateurs spécifiques du développement durable ou bien suffit-il de combiner des indicateurs existants ? Faut-il définir des indicateurs par champ (économique, social, environnemental) ou plutôt tenter de mettre au point des indicateurs transversaux ? Les indicateurs ne doivent-ils pas permettre d'effectuer des comparaisons avec d'autres territoires ? S'agit-il d'informer les habitants de disposer d'un outil d'aide à la décision pour les élus ou de disposer d'un outil de pilotage des politiques ? Selon quels critères la puissance publique assure-t-elle la production et la diffusion du développement durable ?

Aux fondements mêmes du développement durable se posent à la fois les critères de durabilité évaluative et la place de la **gouvernance instrumentale**, dans une optique de logique d'acteurs.

### 2.3.3-Le développement durable en tant qu'outil du Droit

Servant d'armature à toutes les régulations d'origine multilatérale, la notion de développement durable a pénétré les droits nationaux ; prenons pour exemple l'insertion de la Charte de l'environnement dans le bloc constitutionnel français avec les principes du développement durable et les références pour l'évaluation par le Conseil constitutionnel de la conformité d'une loi à la Constitution, faisant apparaître l'achèvement de la construction d'un corpus « durable ».

L'Agenda 21, en l'occurrence définissant les priorités pour le vingt et unième siècle,

est conçu comme un outil de stratégie de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, la production de biens et de services durables, la protection de l'environnement.

Les principes du développement durable deviennent les fondements de la régulation et de l'action de toutes les institutions.

Le *Global compact* (Pacte Mondial) définit neuf principes, qui deviendront dix en juin 2004. Ces dix principes s'articulent autour du respect par les entreprises de quatre grands impératifs : droits sociaux, droits de l'Homme, protection de l'environnement et lutte anti-corruption (le dernier ayant été ajouté en 2004).

La nécessité de règles de gouvernance, et tout particulièrement le domaine du développement durable, a fait éclore beaucoup d'organismes difficiles à classer, à la fois institut, centre de recherches et ONG.

Aujourd'hui, la régulation mondiale se caractérise par la négociation intergouvernementale, qui produit des accords internationaux (conventions, traités, recommandations), ensuite transposés en droit national, et la production de normes techniques par des organismes de normalisation de type ISO.

La nouvelle régulation est celle de la *soft law* (2).

La *soft law* se développe ainsi à côté des droits nationaux et des accords internationaux traditionnels. Dans la période de gestation actuelle d'un droit véritablement mondial parallèle aux droits nationaux, elle représente un véritable droit parallèle aux droits nationaux, ce qui ne va pas sans poser de redoutables problèmes.

Un premier type de problème est que la *soft law* contribue à la formation d'un droit supranational mondial, par des sources non élues, en dehors ou à la marge de l'autorité des Etats nationaux, auxquels elle va cependant finir par s'imposer.

La dimension environnementale du développement durable repose la question des droits de l'homme par rapport à la nature, fait émerger des notions de droits collectifs comme le droit à l'environnement. Elle oblige à revoir les modes de décision qui doivent intégrer le principe de précaution et ne plus seulement se fonder sur l'optimalité économique.

Se pose aussi la question de l'opposition entre droit objectif, qui a recours à des instruments de mesure, et le droit subjectif, sur de grands principes.

Pourtant, certains éléments comme le droit à l'air pur ou l'eau constituent une base au droit à l'environnement.

---

(2)-Le terme *soft law* se traduit par « norme douce ». voir glossaire.

D'autres droits garantis (santé, alimentation, vie décente), directement en prise avec l

l'environnement, montrent bien la transitivité entre droits de l'Homme et droit à l'environnement, qui doit encore être approfondie : le droit à l'environnement s'exerce à l'intérieur des droits de l'Homme. D'où la reconnaissance d'un droit à l'environnement (dans un phrasé faisant référence à des textes comme la déclaration de Rio) avec l'affirmation des liens entre ce principe général et sa mise en œuvre concrète et l'inscription dans un traité international de ce principe en le rattachant au droit au développement.

La liaison entre la reconnaissance du droit à l'environnement et le droit à des conditions de vie décentes doit s'établir en termes juridiques avec la possibilité d'agir auprès d'instances internationales sur le modèle de la cour européenne des droits de l'homme et ratification de la convention d'Arhus et enfin insertion du droit au développement dans la constitution française, afin de pouvoir disposer d'une norme.

On distingue nettement trois générations de droits : une première avec l'obtention des droits politiques, civils, civiques ; une deuxième génération ouvrant sur les droits sociaux, économiques, culturels, et la troisième s'attaquant aux droits collectifs (à l'enfance, à la ville, à l'environnement).

Le concept se fait de plus en plus complexe, toujours selon le même processus : aspirations, revendications, luttes, pour enfin arriver à une norme au niveau juridique.

Avec le phénomène de la mondialisation, il est désormais admis que la libéralisation doit être accompagnée de règles de droit international. L'ensemble des négociations environnementales internationales s'attache aujourd'hui à la création de mécanismes tels que l'éco certification pour la forêt, droits de propriétés pour la biodiversité, droits à polluer pour le climat...

Le débat sur les mécanismes est loin d'être clos pour autant : quels mécanismes d'auto-implication ? quelles articulations de ces instruments économiques y-a-t-il avec les autres négociations internationales sur le social, sur les échanges ?

La question de la hiérarchie entre les biens publics internationaux et les règles édictées par l'Organisation Mondiale du Commerce est un enjeu réel.

L'environnement et le social ne peuvent pas être discutés en dehors des questions commerciales, mais doivent au contraire y être pleinement intégrées, en devenir des enjeux indissociables.

Concernant les instruments économiques à mettre en place sur le développement durable, il faut au préalable prendre position et régler les questions d'équité internationale, de bien commun et de bien public de l'humanité.

Dispose-t-on dans les domaines socio-environnementaux d'un corpus de règles de droit international validé et accepté par l'ensemble des cultures comme principes de base ? (cf. 3.4.4 le recours au droit international public)

## 2.4-De l'instrumentation à l'instrumentalisation

L'introduction de dispositifs fondamentalement nouveaux concernent à proprement parler des créations d'instruments, qu'ils s'agissent d'instruments anciens reformatés en configurations de modalités d'intervention ou de planifications urbaines par projets. Ils inaugurent l'entrée de nouveaux acteurs dans la conduite politique et des dispositifs consultatifs et participatifs. Ils s'avèrent axiologiques, portant des valeurs dont l'inclusion est censée renouveler l'action publique, devenant l'interface entre le gouvernement et les citoyens.

Des mécanismes se mettent en place, trouvant les moyens d'établir des normes et des objectifs, des moyens d'observation de l'état d'un système par rapport aux objectifs et surtout, en l'occurrence les moyens pour faire évoluer le système par rapport aux objectifs définis. Dans cette perspective, les actes législatifs et réglementaires ont aussi une fonction axiologique, ils énoncent des valeurs et des intérêts protégés par la puissance publique.

Des instruments d'action publique ont en commun de proposer des formes de régulation publique moins dirigistes afin de gouverner par voie de contractualisation. L'Etat devient coordonnateur des actions de mobilisation, d'intégration et de mise en cohérence.

Les instruments communicationnels et informatifs s'inscrivent dans un espace public relativement autonome par rapport à la sphère politique traditionnelle basée sur la représentation.

Depuis l'arrivée des politiques environnementales des années 70, les droits d'accès des citoyens à des informations détenues par l'autorité publique ont été développés en obligations, pour l'autorité publique, d'informer les citoyens.

Les normes et standards organisent des rapports de pouvoir spécifiques au sein de la société civile entre acteurs économiques et ONG. Ils reposent sur une légitimité mixte qui combine une rationalité scientifique et technique contribuant à en neutraliser la signification politique avec une rationalité démocratique, basée sur leur élaboration négociée et les démarches coopératives qu'ils induisent. Il en découle des indicateurs déclencheurs d'action qui participent au mouvement de rationalisation de l'art de gouverner, flexibilisant les Etats afin de travailler efficacement avec des groupes sociaux et des organisations.

Le rôle des instruments développe l'interface entre politiques publiques et dynamiques locales, dépolitisant l'action publique.

Dans un mélange de régulations et de réglementations, la restructuration de l'Etat est en cours entre les fonctions de mobilisateur et de régulateur.

### 2.4.1 La gestion des relations entre acteurs

La gestion de l'action repose sur un processus de négociation entre intervenants hétérogènes. Ces interactions sont rendues nécessaires par le fait qu'aucun acteur, public ou privé, ne dispose des connaissances et des moyens nécessaires pour s'attaquer seul aux problèmes. Ces négociations doivent permettre de dépasser les intérêts divers et conflictuels pour, éventuellement parvenir à un consensus.

La notion de gouvernance locale, comme médiation des rivalités et de conflits est un processus de décision collective n'imposant pas une situation d'autorité.

Si la recherche d'un modèle d'évaluation commun entre entreprises et société civile fonde ce que l'on appelle les cas de développement durable comme principes communs et comme compromis, il n'en n'est pas de même pour le développement durable instrumentalisé.

En revanche, la dynamique du concept de Développement Durable repose sur le conflit dans le cas du Développement Durable instrumentalisé.

La gouvernance territoriale, qui vise à la résolution d'un problème productif, implique l'existence de compromis composites entre acteurs économiques privés et acteurs publics, selon les acteurs clés de la coordination territoriale et distinguant la gouvernance privée (firmes et institutions privées, type Chambres consulaires), la gouvernance institutionnelle (de l'Etat aux combinaisons publiques dominantes) et partenariale ou mixte (coopérations multiples entre organisations publiques et acteurs privés).

Il s'agit de mieux appréhender les liens de réciprocité entre gouvernance, régulation et territorialisation.

### 2.4.2-La gestion intégrée territoriale

On passe d'une conception de la gouvernance centrée sur les économies à une conception axée sur les territoires.

Les termes de réseau, de territoire fonctionnel, de gouvernance locale renvoient à l'instrumentalisation du territoire ou l'importance des facteurs économiques dans la gestion urbaine.

Qu'ils soient « fonctionnels » ou « institutionnels », les territoires sont le lieu d'élaboration de politiques sectorielles, marquant l'absence de contrôle direct par la citoyenneté locale et articulant des modes d'instrumentalisation du territoire, dus au développement technique et gestionnaire des gouvernements locaux.

C'est toute la question du choix des modèles, des gabarits, des configurations, des coalitions recherchées ou revendiquées dans les territoires d'action avec la notion de développement durable, référence de toute politique ou démarche de développement, dont les ingrédients socio-spatiaux (participation, redistribution spatiale, valorisation et

gestion des ressources locales sur la longue durée) ont été décortiqués sous plusieurs angles.

Il existe en effet des acceptions différentes du développement durable à l'œuvre dans le mouvement contemporain de recomposition territoriale.

Une conception concerne la délégation des pouvoirs publics d'une mission de protection d'espaces naturels, considérés comme patrimoine commun de l'humanité. Celle-ci nécessite l'inventaire et la délimitation des espaces à protéger au regard de critères élaborés en dehors du cadre local ou régional, puis la délégation à une autorité du rôle de gestionnaire de ces espaces protégés. Avec ce primat de la préservation, l'enjeu du développement durable est donc la conservation d'un bien collectif extirpé des usages locaux.

Une autre conception consiste en la simple prise en compte du long terme dans les opérations d'aménagement ou de développement local. Celle-ci s'opère en introduisant une gestion rationnelle et intégrée des ressources qui s'appuie sur une gestion territorialisée de processus globaux, avec un éventuel transfert d'expériences et un appui méthodologique.

Une dernière conception correspond davantage à un type de développement local basé essentiellement sur la gestion des ressources environnementales et paysagère. Il y a délégation de la gestion environnementale et paysagère à des acteurs identifiés et localisés qui se distingue par leurs pratiques. Il n'y a pas un type de configurations spatiales associé à cette approche qui peut bien s'accommoder d'un ensemble de sous-espaces sans continuité territoriale avec un fonctionnement en réseau, et c'est plutôt l'échelle locale qui est privilégiée.

Encore s'agit-il d'approches qui reconnaissent au territoire une certaine capacité ou une certaine légitimité à servir de cadre de l'action et de la mobilisation.

En fait, ces conceptions souvent libérales et participationnistes du développement se défient des circonscriptions administratives mais aussi des espaces de la représentation politique, des collectivités territoriales et du gouvernement local, privilégiant systématiquement les espaces fragmentés sur la gestion intégrée des services, des groupes cibles de la société civile sur une collectivité territoriale et donc la démocratie participative sur la démocratie représentative.

Si le territoire politique (métropolitain, national, régional, municipal...) est bien le cadre (hétérogène et composite spatialement) d'une régulation potentielle entre des zones (homogènes spatialement), son atomisation, par autonomisation de ses parties ou zones, anéantit ses possibilités de régulation (au sens de planification, de redistribution et de péréquation).

Autrement dit, si il y a transfert de pouvoir territorial à des « infra-territoires » communautaires, est produit la fragmentation et d'autres formes d'articulation sont alors nécessaires à un éventuel maintien d'une quelconque gouvernementalité, en termes de justice socio-spatiale, du territoire politique intégrateur qui ressortent, mais

aussi des enjeux de ses recompositions et les risques de sa fragmentation.

### Défi de l'intégration des politiques vers une cohérence de l'action

L'intégration des politiques implique une philosophie de l'action qui fait des habitants les acteurs essentiels du développement de leur territoire, redéfinissant une gouvernance pour chaque situation singulière.

Ce qui caractérise le gouvernement local, c'est la recherche de processus organisationnels plus ou moins souples pour élaborer et mettre en œuvre l'action publique, sous forme soit de politique sectorielle, soit de politique intégrée à un territoire délimité. Il peut s'apparenter plus à un processus de management (en tant qu'instrument de gestion)(voir dans annexes exemple de management de quartiers berlinois) qu'au moyen de mettre en œuvre une médiation politique.

La tendance à la création de nouveaux espaces, à la délocalisation des politiques publiques et à leur fractionnement n'est pas l'œuvre unique des pouvoirs locaux conduits par la logique du développement et de l'action stratégique. Cette tendance s'inscrit dans une stratification sociale que les discours sur l'économie, la culture, le chômage et la pauvreté tendent à dissoudre.

En séparant les champs sociaux, on renonce à la connaissance d'une réalité en faveur du défi économique, de la performance, d'une confiance absolue dans l'immédiateté de l'action individuelle. Cette situation intervient aux dépens des médiations exercées par les institutions. Conjointement elle renverrait à des processus de transversalisation de l'action publique et d'institutionnalisation de l'action collective dans les dispositifs de gouvernance (Duran,Thoenig,1996).

Dans cette approche, la territorialisation est souvent synonyme de changement d'échelle, du national vers le local, et le territoire, assimilé à un espace gouverné par des acteurs institutionnels infranationaux.

### 2.4.3 La gestion d'un droit commun

Les textes des Agendas 21 locaux articulent différentes échelles de décision et proposent des procédures contractuelles, fondées sur un projet défini par l'ensemble des acteurs locaux.

Mais, en prétendant définir des normes nationales et internationales à l'action locale, ils relèvent de politiques territorialisées et non territoriales (autrement dit instrumentalisées et non instrumentales), avec *de facto* un déficit de démocratie participative par rapport à la démocratie représentative.

Si la légitimité est d'abord affaire d'autorité, c'est à dire d'exercice de la norme, cette

autorité peut très bien être politiquement assumée pour autrui par un corps social spécialisé, donnant ainsi naissance au gouvernement, consistant à opérer la légalisation du légitime.

Légalité et légitimité ne seraient séparées que par la contestation sociale et politique, pour être à nouveau refondues par les pouvoirs en place dans de nouvelles lois légitimes.

### La société civile en tant que sphère de l'autonomie privée

Le seul nouvel acteur pouvant assurer une relégitimation du primat du politique sur l'économique est la société civile. L'émergence de la société civile sous ses formes moderne comme sujet politique a entrepris l'effort d'apprentissage de la citoyenneté et de la prise de conscience de la responsabilité (2), et recherchée, non la maîtrise de la nature, mais l'harmonie avec elle et le respect des exigences de sa régénération.

La sociabilité associative est, en Europe, de plus en plus une fonction d'un nouveau système démocratique de coaction (sondages, scrutins, débats médiatiques, forums hybrides). De sorte que certaines associations cherchent la **vertu démocratique**, à travers la contestation au nom de principes humains ou de principes généraux environnementaux et non de fonctions systémiques ou de lobbies professionnels. Loin de constituer toutes, des « espaces publics autonomes », selon l'expression de Habermas, certaines associations peuvent renforcer la sphère privée, non seulement du fait des clubs et cercles mais aussi de la ségrégation volontaire et organisée des territoires urbains par le revenu des habitants.

Les associations disposent de savoirs d'autant plus fragiles que l'*éthos* associatif (partage horizontal des connaissances et du pouvoir) est opposé à la culture d'entreprise faite de spécialisation et de hiérarchie (verticalisante, donc).

### Réseaux de politiques publiques comme modes d'intégration politique

Se pose dès lors la question de la puissance publique.

Comme le concept de bien public, ce concept de puissance publique implique à la fois le politique et l'administratif, le législatif et l'exécutif, les niveaux centraux et ceux locaux (collectivités territoriales), c'est à dire les institutions, leurs modes de fonctionnement, leurs domaines de compétence, l'étendue de leurs circonscriptions.

Une théorie de la médiation conduit à définir la puissance publique comme capacité à imprimer politiquement dans la loi ce qui est éthiquement défini dans la règle. Au cours des années, la médiation par l'intermédiaire des collectivités locales qui en a résulté- capacité de contacts avec les sociabilités locales, d'écoute et de régulation des conflits, a été en grande partie remplacée par des techniques instrumentales et gestionnaires.

Depuis les années 1960, on observe dans les différents pays européens la montée d'un

fonctionnalisme qui s'exprime par la volonté de l'Etat-providence et des collectivités locales de fournir des services.

Dans les années 1980 se sont ajoutées aux prestations de services des politiques stratégiques concernant le développement local, l'emploi et l'environnement. Ces politiques publiques constituent le fondement de nouveaux modes de développement des gouvernements qui se mettent en place dans les zones métropolitaines. Elle s'accompagnent d'une baisse de légitimité politique dans la plupart des états et d'une dépolitisation de l'action publique.

La production d'un consensus qui permettrait, dans un contexte nouveau de l'action publique, d'élaborer et de mettre en œuvre des politiques publiques relève d'une gouvernance procédurale, quelque peu normative, dans la mesure où il serait établi qu'une bonne procédure impliquant les principaux acteurs concernés (notamment les institutions) permettrait de résoudre les conflits à la base de l'immobilisme institutionnel et politique.

Il est possible de faire l'hypothèse que si les procédures exposées (élaboration des nouveaux schémas directeurs, *growth management*, accords de programme) semblent fonctionner, c'est plutôt parce qu'elles interviennent dans des contextes sociopolitiques locaux favorables.

Un nouveau modèle d'action publique semble émerger aujourd'hui et se retrouve dans l'élaboration des politiques institutionnelles visant à constituer des arrangements institutionnels viables pour le gouvernement des villes.

#### 2.3.4-La gestion d'un territoire commun

La notion de développement durable contribue à réintroduire le souci éthique, autrement dit la question du sens, au sein de l'analyse économique même. Prendre acte de cette situation, c'est comprendre la nécessité d'un **changement paradigmatique** en remettant en cause la double hégémonie des marchés et des Etats.

Avec la mesure de la qualité des territoires, en période de mutation sociétale, il y a processus d'objectivation du développement durable, en replaçant l'Homme au centre des préoccupations.

Ainsi, pour accéder à ce type de développement, où l'économie devient humaniste, la méthode employée permet l'évaluation globale des politiques spatiales. Elle engage la mesure qualitative des territoires urbains, ruraux et industriels. Elle aide à déterminer des stratégies à mettre en œuvre en matière de développement durable.

C'est à partir de nouveaux potentiels décelés, que nos territoires renferment, que nous ordonnons des indications aidant à fixer les politiques présentes et futures dans les domaines socioéconomique et environnemental.

La mesure de la qualité des territoires, c'est également aller vers une certification territoriale, de type universel, en utilisant comme levier l'ensemble des fonctions intégratrices du développement durable, transcrivant son discours dans des mécanismes décisionnels.

Il y a un décalage fort entre une doctrine du développement durable qui plaide pour de nouvelles formes d'action publique et la réalité de ces pratiques ; ces doctrines sur le développement durable qui appellent de leurs vœux une vision plus prospective de l'environnement associée à de nouvelles formes de gouvernance, se heurtent à des pratiques qui restent encore imprégnées par une rationalité administrative traditionnelle où la segmentation des problèmes et l'action à court terme sont plutôt la règle, développant des réflexions autour de la procéduralisation du droit et d'une « gouvernance procédurale » (Lenoble, 1997).

Cette intrication à un processus interactif où les objectifs sont sans cesse interrogés en fonction des expériences, des connaissances techniques et scientifiques accumulées, s'est renforcée avec le passage à des politiques du développement durable.

### L'institutionnalisation du développement durable en tant que sphère publique

Si le principe de développement durable est déjà largement affiché comme mode de légitimation, jusque dans les procédures, il n'est pas encore réellement institutionnalisé dans les faits, il apparaît surtout dans les discours politiques. Tel est le problème du développement durable : celui de la légitimité d'un développement qui tend à être assimilé à la croissance d'une production mesurée par des indicateurs tels que le PIB ou le PNB.

C'est celui également de la puissance publique en tant qu'institution chargée par délégation de l'exercice de l'autorité, au niveau de l'Etat et des collectivités territoriales, et de son rôle dans la construction d'un environnement aussi viable pour le sujet qu'habitabile par la personne. De sorte que sa définition est devenue, à la fois, le champ et l'enjeu d'un conflit qui deviendra de plus en plus central dans les sociétés, soumises à la contrainte de produire des mesures de réparation sociale et environnementale face aux dégâts que leur propre activité engendre. La thématique du développement durable n'est porteuse de changement social que si elle porte du conflit.

C'est pourquoi les « forums hybrides » et autres conférences de consensus relèvent plus des technologies socio-culturelles de production d'adhésion (en tant qu'outils de gestion), manipulées par ceux qui engendrent les risques, que du développement durable.

Face à un consensus « mou », le conflit est la seule garantie démocratique d'une redéfinition permanente des « besoins » au plus près des personnes.

Sommes-nous dans un modèle de démocratie directe que certains préconisent ? Ainsi, Callon et Lascoumes (3) valorisent-ils le vis-à-vis entre dirigeants et le « public » en vantant les mérites du procédé dit des « forums hybrides » qui court-circuitent toutes les formes de représentation, procédé affichant des objectifs de démocratie directe mais évacuant tout interlocuteur associatif et donc, en réalité, opposé à la démocratie.

### Du pouvoir au discours : l'espace stratégique

En même temps qu'un outil de gestion, l'instrumentalisation des politiques environnementales mènent les acteurs à vouloir maîtriser les échanges dans une tentative d'imposer leur ordre à l'espace dans leur cohésion « projectuelle » territoriale.

Or, les problèmes d'environnement sont d'abord le symptôme d'une incapacité à sortir du mode de pensée économique et des politiques centrées sur la croissance de la production comme de la consommation.

Les promoteurs du développement durable restent prisonniers de ce paradigme qui continue à penser la « durabilité » en termes de conciliation d'un économique, d'un social et d'un environnement, parce que l'économie ne peut promouvoir une idée de la société autre que celle dont elle est partie, penser une alternative au productivisme, c'est s'exposer à reproduire des modèles avec lesquels on a prétendu rompre.

Cela passe par un changement de paradigme qui nous sort aussi bien d'une sociologie déterministe durkheimienne que de l'économisme marxiste ou libéral pour remettre l'être humain au centre du monde avec sa rationalité diffractée.

La civilisation occidentale, surtout depuis l'avènement de la société industrielle, a beaucoup développé la rationalité logique, moins la technique, l'ethnique ou l'éthique. Le débat sur la gouvernance, malgré le contexte idéologique de la mondialisation ouvre les discussions sur l'espace public (du niveau local au mondial), au sein duquel la rationalité des procédures est aussi importante que celle du contenu.

Autrement dit, les politiques urbaines ont fait l'objet d'une influence accrue de la terminologie néolibérale et les méthodes de gestion urbaine consacrant comme principes majeurs la transparence, l'efficacité et l'obtention de résultats précis. Cela sans que soit indiqué ce qui définit ces résultats à atteindre, dans quel but, et par le biais de quel processus (démocratique, participatif ou non)...

---

(3)-Callon M., Lascoumes P., Barthe Y., *Agir dans un monde incertain*, Paris, Seuil, 2001.,

(4)--voir Annexes Principes de responsabilité

Les acteurs non étatiques se forgent de plus en plus une légitimité pour défendre et

promouvoir le bien public.

L'Etat ne détiendrait plus, de façon exclusive, le monopole de la promotion de ce bien public, ni de sa définition.

Il s'agirait aussi de définir l'espace public dans lequel se joue la démocratie actuellement, ce réseau complexe d'intérêts, d'interactions entre acteurs et échelons d'interventions politiques.

La gouvernance (voir glossaire), comme processus complexe de prise de décision qui devance et dépasse le gouvernement, est en rapport avec la légitimité de l'espace public en constitution, avec la répartition du pouvoir entre ceux qui gouvernent et ceux qui sont gouvernés, avec les processus de négociation entre les acteurs sociaux.

La notion de gouvernance telle qu'elle est définie scientifiquement, entend rendre compte dans un contexte de globalisation, de l'émergence de politiques urbaines directement liée à une capacité à générer des relations entre acteurs publics et privés, capacité discriminante permettant d'expliquer pourquoi certains territoires se développent mieux que d'autres.

La gouvernance urbaine vise à créer de la cohérence dans les différentes démarches de planification.

Dans quelle mesure l'approche de la gouvernance pourrait-elle être utile pour comprendre toute la complexité de ces réseaux, ainsi que la nature des liens entre le micro et le macro, entre le local et le mondial, entre la théorie et la pratique du politique ?

La gouvernance vise plutôt à organiser le débat démocratique, à inventer de nouvelles configurations liant global et local, individuel et collectif, à donner sens aux projets par le processus même de leur élaboration concertée : quelle théorie à l'action collective ?

On ne peut donner un sens aux notions de gouvernance sans analyser les modes de transformation de l'action collective.

Par gouvernance, nous entendons la conception et la conduite d'une action collective à partir d'une position d'autorité.

Le concept d'autorité constitue un opérateur de relations.

Il signifie que toute gouvernance articule des positions multiples et variables de légitimité et que ces positions résultent de relations de différenciation ou d'interdépendance.

Quels seraient les fondements éthiques essentiels de cette gouvernance, imposant une efficacité supranationale au droit international public?(cf.3.4)

3<sup>ème</sup> partie-L'INSTRUMENTALISATION DES TERRITOIRES ET

## DES RELATIONS : POUR LE PROCESS DE LA GOUVERNANCE ET DE LA DEMOCRATIE PARTICIPATIVE

Tandis que la souveraineté est une dimension fondamentale de la politique dans ses rapports à l'autorité, la gouvernance est un procédé ou une technique de coordination, de négociation et de prise de décisions. De plus en plus utilisée dans des questions relevant de l'action publique, mais aussi dans des affaires relevant du secteur privé ou de la société civile, la gouvernance n'est cependant pas spécialisée en politique. La gouvernance est un mode de gestion qui tend à codifier au regard des normes négociés, plutôt que des lois votées en vertu du principe majoritaire, ou issues d'une tradition jurisprudentielle illustrée par la *Common Law*. Il existe pour la gouvernance une approche gestionnaire et une politique.

Dans la première, la gouvernance n'est envisagée que sous l'angle des modes de coordination, permettant d'améliorer l'efficacité de l'action publique.

Dans la seconde se profile la question des luttes de pouvoir, de la légitimité de ceux qui sont associés au processus de décision, de l'émergence ou de la disparition d'acteurs politiques.

En réalité, qu'il s'agisse de systèmes métropolitain plus ou moins intégré, de gouvernement supra-communal à tendance fédérative ou contractuelle, l'interrogation concerne le devenir de ces nouveaux territoires. Ne s'agit-il pas de fonder leur identité sur la performance économique et sur la prestation de services aux dépens d'une régulation sociale ou politique ?

Il s'agit au terme de ce chapitre de considérer la gouvernance à partir d'un questionnement critique dans la mesure où celle-ci pourrait renvoyer à l'analyse de l'évolution de la démocratie dans différents contextes locaux.

### 3.1 Des politiques publiques aux dynamiques locales :

L'hypothèse à l'idée de gouvernance est l'existence d'une crise de la gouvernabilité des sociétés.

Il en est de la gouvernance urbaine lorsque les négociations et les coordinations s'organisent autour du pouvoir local qui y participe en tant que tel.

Et la gouvernance locale est différente de celle mondiale, qualifiant des pratiques territoriales permettant de renouveler les formes traditionnelles de l'action publique. Le concept de gouvernement local introduit l'action politique et son corollaire qui est la recherche de démocratie. En effet, la gouvernance ne saurait être démocratique en elle-même, puisqu'il n'est pas question de la participation des citoyens, mais celle des partenaires organisés, exprimant des intérêts sectoriels.

### -la gouvernance locale

La plupart des approches territoriales qui fondent les politiques de développement durable font appel directement ou indirectement à des pratiques de gouvernance locale. Elles allient démocratie représentative et participative : articulation des différentes échelles de décision et diffusion d'information dont découlent le principe de précaution et des procédures (5) contractuelles et pratiques d'évaluation.

La gouvernance est donc l'objet d'une multitude de définitions et d'une myriade de pratiques et d'usages normatifs, devenue un concept polysémique, multiforme et multi-usage.

Dans son acception générale, la notion de gouvernance est normative et mêle dimension politique (régime politique démocratique, transparence, contre-pouvoir d'une société civile active) et dimension technique (gestion publique assurée par une administration efficace, compétente, responsable.)

La mise en œuvre de la gouvernance locale dans le développement durable est précédée d'un arbitrage, sur ce que sous-tend la « bonne gouvernance ».

Le terme de gouvernance est alors importé dans le domaine de l'action publique pour désigner des modes de coordination et de partenariat : c'est un processus (à nouveau) continu de coopération et d'accommodement entre des intérêts divers et conflictuels. Il y a interdépendance des pouvoirs associés à l'action collective.

### - la production d'un choix collectif

un grand nombre d'acteurs issus de tous les horizons s'inscrivent dans un long processus d'accommodement et de recherche d'un référentiel commun, avec l'existence d'un diagnostic partagé et la fixation d'objectifs communs, associant les habitants et faisant évoluer le rôle de l'Etat.

Plutôt que de société, il convient de parler de « collectif », « terme (qui)ne renvoie pas à une unité déjà faite mais à une procédure pour collecter les associations d'humains et de non humains » (Latour,1999,p.351).(6)

Symétriquement, l'association « étend et modifie le sens des mots social et société, lesquels sont toujours prisonniers de la division entre le monde des objets et celui des sujets » (ibidem,p.350).

Une approche plus procédurale de l'intérêt collectif et une réhabilitation du principe d'égalité par une approche plus équitable pourraient contribuer à renouveler la démocratie locale et à relégitimer ainsi l'organisation et l'aménagement des territoires.

---

(5)-en langue allemande, pour signifier procédure, il existe deux termes à nuancer en fonction d'une différence de volition : « Prozedur » et « Vorgehenweisen » (voir glossaire)

(6)-Latour B.,Politiques de la nature- Comment faire entrer les sciences en démocratie,Ed.La Découverte, Paris,1999.

La recherche du consensus à travers la production d'une vision commune ou tout au

moins partagée de l'aire urbaine est au cœur des procédures nouvelles.

- l'influence dans les prises de décisions

La question de l'impact des thématiques environnementales se pose dans les prises de décision, avec le critère de la durabilité comme priorité. De plus en plus d'instruments sont au service de la poursuite de la libéralisation des sociétés, dans la mesure où elle limite le rôle des gouvernements et fait entrer dans le processus de décision des acteurs non gouvernementaux, en dérégulant et en déréglementant. C'est une voie ouverte à la démocratisation du fonctionnement étatique. La gouvernance prône une démocratisation des processus décisionnels et, de ce fait, elle exige de revoir les frontières entre les prérogatives de l'Etat, des pouvoirs publics locaux, de la société civile- organisée sous forme d'associations ou d'ONG, et du secteur privé.

Une « bonne gouvernance » recouvrirait « une perception de la légitimité du pouvoir de l'autorité publique, des citoyens au centre des préoccupations des décideurs, un projet de société basé sur l'écoute des citoyens et une adaptabilité rapide de l'administration publique aux besoins des citoyens dans la répartition des fonds publics »( Jacques Bourgault,1999) .Ainsi, la participation des acteurs, servie par l'idée d'auto-gouvernance (*self-gouvernance*) au niveau local, allait progressivement constituer le fondement des politiques de développement durable, au côté du partenariat public-privé.

Il semble, pour l'essentiel, que c'est l'enchevêtrement des échelles de décision, du local au global, et que les défis à relever s'ancrent dans le local. Ceux-ci concernent de nombreuses mesures de déréglementation visant au désengagement de l'Etat au profit des agents de la société civile, allant de l'ajustement structurel à la gouvernance participative.

- la régulation participative ( liens interactifs *top down-bottom up*)

Emergent des modes de régulation informelle associant Etats, organisations intergouvernementales, entreprises transnationales, fondations privées, ONG. Le façonnement de dispositifs durables de gestion et de régulation exige, au delà des cadres législatifs et réglementaires, un projet politique local partagé qui transcende les antagonismes sociaux, ce que « l'autonomisation » progressive des villes instituent comme échelles de régulation.

La situation se définit en termes de crise de gouvernabilité, et la notion de gouvernance est proposée comme un moyen visant à redéfinir la frontière des compétences entre l'Etat, les pouvoirs publics locaux, la société civile et les acteurs privés, dans le but de repenser la cohésion sociale et territoriale. Il s'agit en quelque sorte de ne pas limiter le processus de décision à la seule sphère de la démocratie de représentation mais aussi d'y associer des formes de démocratie de participation.

Les pratiques participatives se rapprocheraient au mieux d'une éthique du forum,

favorisant l'expression des points de vue des acteurs, mais ne parvenant pas à dégager de la discussion un intérêt général commun à tous. La gouvernance, en se référant au capital social et aux formes de participation des acteurs, ne condamnerait pas toute intervention publique. Elle permettrait de redéfinir les contours et les missions de l'état, orientés vers la défense de l'intérêt général et du bien commun.

L'articulation des institutions repose sur une démarche participative dont le fondement réside dans l'éthique de la discussion. Or, il y a une différence entre cette éthique de la discussion et la pratique participative qui s'entend de mieux en mieux comme une éthique de « forum ».

### 3.2 Des méthodes de gestion décentralisée et consensuelle :

#### - l'action publique et la participation

Le concept de gouvernement local peut prolonger celui de pouvoir local. Il est approprié pour appréhender les nouvelles formes d'association organisationnelle qui tendent à émerger face à la modernisation de l'action publique.

L'administration urbaine n'est plus maintenant le pré carré des institutions mais se doit d'introduire des acteurs nouveaux devenus légitimes : entreprises privées, opérateurs de réseaux, secteur associatif.

Le terme de gouvernance renvoie à l'intervention combinée d'acteurs de plus en plus divers sur un territoire de plus en plus vaste ainsi qu'à la capacité de ce système d'acteurs de produire des politiques cohérentes sur l'espace métropolitain. La place prépondérante que tiennent désormais les discours en faveur d'une territorialisation de l'action publique ne résulte pas de lois en faveur de la décentralisation, mais relève plutôt d'une importante mobilisation des habitants en quête d'une capacité d'intervention politique.

L'idée sous-jacente est que les gouvernements pourraient s'appuyer sur des mécanismes de management communautaire pour élaborer et gérer des projets de développement.

#### - l'hétérogénéité du territoire

Une fragmentation des territoires se manifeste par des déséquilibres territoriaux tels que l'étalement urbain ou le mitage de la ville. Sur un territoire donné existe une superposition d'intérêts divergents, débouchant à un émiettement du pouvoir.

Ainsi définies, spatialisation et territorialisation sont toutes deux une réponse à l'hétérogénéité urbaine et offrent, par le développement de systèmes de fourniture polycentriques, la possibilité d'ajuster l'action collective à un bien commun localement défini. La distinction entre spatialisation et territorialisation est essentielle dans la mesure où elle exprime des dispositifs et des échelles de régulation très

différents. La spatialisation, en préservant une unité du cadre d'action, affirme le pouvoir de régulation du système gestionnaire et politique d'une ville) sur ses parties (les dispositifs territorialisés).

La territorialisation, au contraire, suscite la multiplication de systèmes locaux de régulation non coordonnés entre eux. Ainsi est-elle un processus et non une forme achevée.

L'analyse de la fragmentation doit également prendre en compte la complexité de l'échelle locale, où opèrent simultanément des processus de régulation multi scalaires.

#### - le facteur d'organisation des territoires

Une politique fondée sur la gouvernance locale a pour enjeu le rétablissement de l'équité territoriale et spatiale par un renforcement de l'efficacité de politiques sectorielles touchant à la vie quotidienne des citoyens.

Localisation et délocalisation doivent être considérées ensemble, autant en ce qui concerne les modes de gouvernements que le vécu des populations. Si l'on admet cette hypothèse, on peut comprendre la complexité des gouvernements locaux qui se mettent en place, de même que la nécessité de repenser la démocratie locale à travers l'action politique.

Le thème de la gouvernance urbaine apparaît comme nouveau en Europe, qui se reflète par le passage de villes administrées par un gouvernement local complètement dominé par les collectivités territoriales à des territoires sur lesquels se projettent un nombre plus important d'acteurs de nature divers.

Cela renvoie à la notion de « gouvernementalité spatiale », qui apparaît dans les études urbaines s'inspirant des analyses de Michel Foucault, s'intéressant aux modes de contrôle fondés sur la gestion de l'espace, aux mécanismes de régulation s'appliquant aux espaces plutôt qu'aux personnes, aux dimensions spatiales de la construction du pouvoir ou territorialisation. Ainsi circonscrit, le concept de territoire est susceptible d'éclairer les conditions de l'action collective en ville, l'organisation des pouvoirs et leurs modalités d'intervention. Ainsi définis comme gradients d'un ancrage territorial, nous pouvons nous interroger sur leur rôle dans les régulations de l'action collective et leurs incidences sur la gouvernabilité des villes, c'est à dire leur capacité à fonctionner et à être gouvernées en tant que systèmes.

Peut-on affirmer que l'une des caractéristiques marquantes de l'action collective contemporaine est de recourir à la territorialisation, quels qu'en soient les moyens et outils ?

Le territoire local reste la base de la gouvernance. Le local, c'est le lieu de l'action

concrète.

Le territoire apparaît dès lors comme un système complexe de relations et d'échanges, que le développement a pour objet de valoriser, améliorer et maîtriser. Celui-ci met en avant trois innovations pour la gestion des territoires : inventer localement des formes alternatives de développement ; faire évoluer la gouvernance des territoires ; réinventer les liens entre local et global. Considérant la subsidiarité active, le territoire apparaît à la fois comme le point d'application de principes définis à une autre échelle, l'espace de coopération entre les différents niveaux de gouvernance et le lieu à partir duquel on pense, on évalue, on ouvre de nouvelles pistes.

Le territoire est devenu la médiation essentielle entre les individus et la société. Et cet acteur social a besoin de développer ses propres outils de mesure, d'analyse et de gestion. Le développement d'outils opérationnels de gestion des relations multiples à l'échelle d'un territoire sera des champs d'innovations les plus prometteurs pour la gouvernance.

### 3.3 Des enjeux institutionnels et politiques :

#### - la prospective de l'action collective

Comment alors stabiliser et sédimer un patrimoine collectif d'expérience en procédure d'action ?

Dans la prospective de l'action collective, les associations sont des sas d'institutionnalisation tout en conservant des spécificités d'ancrage local sans lequel la qualité de vie quotidienne ne peut être prise en compte. Elles fondent également une démocratie directe qui les distingue radicalement des autres organisations privées ou publiques. Elles sont la seule et unique garantie de réel débat démocratique, sous la forme réticulaire du réseau associatif.

La construction d'échelles communes de l'action suppose aussi une définition partagée des périmètres de l'action. Ces diverses procédures visent à créer de l'action collective autour de deux axes : la construction d'une vision partagée de l'objet d'action et la construction de capacités d'action commune sur cet objet (aptitude au dialogue, synchronisation des rythmes, périmètres pertinents).

Le fonctionnement d'une gouvernance urbaine est fondé sur les techniques de la concertation, de la coordination et sur la construction de consensus entre des acteurs qui sont parties prenantes. Ainsi c'est tout le mode de gouvernement des villes qui serait appelé à changer si l'on suivait les programmes urbains fondés non seulement sur la réforme des principes de gestion, d'équipement et de service, mais aussi sur celui de la « bonne gouvernance », impliquant la redéfinition des règles et des principes de l'action publique : autonomie plus grandes des collectivités locales à l'égard de l'Etat (décentralisation), démocratie locale, partenariat entre les pouvoirs

publics et le secteur privé, coopération entre communes d'une même agglomération ou aire métropolitaine(intercommunalité).

On ne peut, dans une réflexion sur les mutations de la gestion urbaine, faire l'économie d'une réflexion politique de fond sur les relations entre les modalités de recomposition de l'action collective (mobilisant les Etats, les pouvoirs locaux et la société dite « civile ») et le jeu démocratique, face à l'émergence ou à la réaffirmation d'acteurs aux intérêts et aux stratégies antagoniques sur la scène locale. Ne serait-ce pas ce global qui est instrumentalisé par le local ; instrumentalisation d'un outil au profit de rapports au service d'une démocratisation locale, aux enjeux encore incertains.

Quelles qu'en soient les formes, l'action du mouvement associatif a déplacé les frontières traditionnelles entre le public et le privé.

#### -la réflexivité des rapports public/privé

L'emploi du terme de gouvernance locale (7). a pour objectif d'associer à égalité les intérêts publics et privés. Pourtant,« L'inflation de la vie privée (...)est ce que devient la vie privée quand elle se modèle sur la vie publique : un espace où l'on communique pour négocier et aboutir à des compromis au lieu de commander et d'obéir »(8) L'effacement du citoyen qui devient un usager implique qu'il n'est plus un membre actif et efficace de la communauté.

Dans ces conditions, comme l'indique H.Lefebvre (9), la représentation politique est aussi menacée puisqu'elle repose sur la passivité des citoyens qui n'en sont plus. Dans ce cadre, l'ébranlement du contrat social classique et la remise en question de l'état républicain sont soulignés par A.Touraine (10).

Comment croire, en dépit de la distanciation de l'échelon local par rapport à l'Etat, de sa recherche d'autonomie et de sa spécificité d'action, que l'on peut séparer totalement cette sphère de la sphère étatique ? La fonction médiatrice de cet échelon intermédiaire se trouve conditionnée par l'évolution de ces comportements individuels et collectifs.

D'autre part, les modes de gouvernement qui se développent localement structurent également les comportements des groupes sociaux. Dans l'absolu, la société civile pourrait réintégrer la construction de la gouvernance, par la participation à la mise en œuvre de mesures de politiques publiques sectorielles et appliquées, par la participation à l'élaboration du droit formel.

---

(7)-Le Galès P., « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue Française de Science Politique*, vol.45, n°1, février 1995, pp.57-95

(8)-Ehrenberg A., *L'individu incertain*, Paris, Calmann-Lévy, 1995, p.19.

(9)-Lefebvre H., *Critique de la vie quotidienne*, Paris, L'Arche Editeur, 1981

(10)-Touraine A., *Qu'est-ce que la démocratie ?*, Paris, Fayard, 1994.

La bonne gouvernance commande de gérer les affaires publiques comme si leur

traitement ne devait pas différer sensiblement de celui des affaires privées, visant dans l'absolu à abolir la distinction public/privé, pour ne plus réserver à l'état que le rôle d'agent régulateur.

### - la régulation de l'Etat éclaté

Un Etat intégrateur et adaptateur est un Etat qui, entre autres propositions:

- organise le dialogue social et civil ;
- mène une action incitative par ses achats et ses investissements, par les instruments économiques et juridiques qu'il promeut, et par l'orientation et le financement de la recherche ;
- fixe les normes des produits et les règles du marché financier ;
- vérifie la fiabilité des informations, l'application des réglementations et qui réforme ses outils ;
- promeut des normes exigeantes dans le cadre communautaire et international.

La problématique d'acteur a effacé les relations entre l'Etat et l'échelon local ainsi que les rapports que cet échelon intermédiaire pouvait entretenir avec la démocratie locale, avec son territoire et tous les jeux de conflits soulignés dans les années 1970.

En posant que l'Etat et le marché ne sont plus les deux seuls mécanismes optimaux d'allocation des ressources dans les sociétés urbaines et que les villes peuvent constituer des espaces politiques d'agrégation des préférences des individus et des groupes sociaux, la gouvernance urbaine vient questionner certains grands paradigmes des sciences sociales. En insistant sur le caractère contingent de rapports sociaux et politiques, sur l'existence de différentes configurations institutionnelles entre les territoires d'un même Etat, est remis en question par le construit socio-politique. A partir de ce contexte, les acteurs non étatiques (ONG) acquièrent droit de cité dans l'espace public mondial, produisant de nouvelles demandes sociales et de nouvelles requêtes de régulation du système mondial. Ces demandes sociales mobilisatrices de l'opinion publique, ainsi que des articulations politiques entre ONG et autres acteurs du système (Etats, grandes entreprises) ont des répercussions directes sur la gouvernance et les nouveaux essais de construction d'institutions.

L'Etat exerce une fonction fédératrice de maintien de la cohésion sociétale au nom de l'intérêt général. Il s'avère nécessaire de dessiner les contours d'une action publique qui suive des principes universels.

Les transformations à engager sont ensuite celles des relations entre l'Etat et la société civile, c'est à dire d'avancer les relations de droit entre l'Etat et les individus-citoyens, fondées sur la transparence et l'information relative à l'activité des pouvoirs publics et l'orientation du droit, sur l'existence et le respect des droits de l'homme et du citoyen dans l'espace étatique, sur l'organisation de la participation des citoyens à la vie publique politique, voire à la production du droit public.

### - la construction d'espace public d'opinions

La critique écologiste consiste en une remise en cause de la légitimité d'une certaine conception du développement et de ses conséquences. C'est ainsi que la différence entre légalité et légitimité s'éclaire par la distinction entre raison sociale et raison éthique. Il est devenu opportun de repenser et de réactualiser les termes du contrat liant sciences et action publique.

L'idée de démocratie de participation parallèle à une démocratie de représentation se justifie, compte tenu de la complexité des situations locales qui ne dépendent plus uniquement de décisions prises au niveau de l'Etat central, tout en inventant un espace public où les points de vue sont susceptibles non seulement de s'exprimer mais aussi d'être compris et entendus par les autres acteurs.

L'invention d'un espace public à l'échelon local ne représente qu'un moyen d'atteindre l'objectif qui consiste à faire valoir un processus susceptible d'être mené par étapes successives, exigeant au préalable la construction d'un espace interdisciplinaire. Ce processus d'invention d'un espace public englobant l'ensemble des acteurs, devrait être en permanence nourri par des études d'impact ou d'évaluation prenant en compte les intérêts des uns et des autres dans le but d'en faire l'objet d'un débat public. Il s'agit d'éviter que tout effort de participation de la société civile ne se traduise par une instrumentalisation au profit des intérêts immédiats des entreprises ou encore des pouvoirs publics cherchant à monopoliser l'action collective.

Prendre en compte la dynamique sociale et lui offrir un espace public pour se mettre en scène doit être une des priorités de la gouvernance locale.

« Ce n'est qu'en tant que participants à un dialogue inclusif visant un consensus, que nous sommes amenés à exercer la vertu cognitive d'empathie, eu égard à nos différences réciproques qui se manifestent dans la perception d'une situation commune. Nous sommes supposés apprendre la façon dont chacun des participants, à partir de leur propre perspective, procéderait dans le contexte d'une universalisation de tous les intérêts concernés. Ainsi peut-on comprendre la discussion pratique comme un cadre dans lequel se poserait le problème de l'application de l'Impératif catégorique. Les participants à une discussion ne peuvent espérer parvenir à un accord quant à ce qui est de l'intérêt égal de tous que dans la mesure où chacun se soumet soi-même à cet exercice consistant à tenter d'adopter le point de vue de l'autre. », Habermas (2003).

La pratique de forum apparaît plutôt comme une discussion où chacun tente de faire valoir son point de vue, avec toutes les inégalités présentes dans les capacités à le défendre. En ce sens, le bien commun ou l'intérêt général que pourrait réaliser l'éthique de la discussion, ne sera, dans la pratique du forum, qu'un bien imposé par l'intérêt d'un groupe. Il y a constitution d'un espace public critique de discussion. Dans quelle mesure le processus d'institutionnalisation du débat public est-il un

facteur de démocratisation de l'action publique ?

### 3.4 Des enjeux culturels et civilisationnels :

#### - la transdisciplinarité et l'analyse comparative

La définition d'indicateurs suppose la concertation et il est à craindre qu'elle ne débouche sur une tentative de normalisation et de standardisation des démarches d'Action 21 sous la houlette de l'Etat (comme en France avec cette recherche de modélisation, antinomique à l'exemple allemand). Cela suppose la construction d'indicateurs spécifiques au regard de la problématique du développement durable avec la présentation des perspectives d'évolution et des comparaisons internationales. Cette élaboration autonome d'indicateurs par les collectivités locales est prévue par la Déclaration de Rio à travers la réalisation d'un Agenda, d'un diagnostic et d'une stratégie spécifiques pour chaque situation pertinente. Dès lors, pour une bonne formulation des politiques locales de développement durable, une bonne partie des indicateurs de situation et d'action doit être imaginée et élaborée localement. Ainsi se met en place un dispositif, reliant les échelons supranational et infranational, d'indicateurs européens, en tant qu'instrument statistique évolutif. A savoir que Dès des indicateurs sont élaborés et publiés, ils deviennent des références pour la formulation de critiques et de choix politiques, devenant des instrument de pilotage pour les ministères, avec l'entérinement d'un débat public.

La recherche des mouvements sociaux et le repérage d'actions collectives recoupant l'action publique permettraient d'articuler les sociabilités diverses, les croyances et les modes de vie avec l'intervention des gouvernements urbains. Ces derniers, soucieux le plus souvent de mettre en place des techniques instrumentales de management, auraient à intégrer les conflits afin de procéder à des régulations sociales sur leurs territoires. Cette approche permettrait aussi de repenser les cadres conceptuels d'une nouvelle démocratie. Les mouvements sociaux comme les actions collectives restent une des voies possibles de compréhension des transformations de la société.

Des indicateurs des conflits, comme révélateur des stratifications sociales et des différents pouvoirs,

Objets éventuels de médiation, auraient la possibilité de pallier les déficiences de rationalisation introduites par les institutions. Ils pourraient, dans le cadre d'une démocratie réellement participative, recréer des espaces communs ou des espaces de vie à côté du maintien des proximités traditionnelles.

Les sociétés actuelles exigent de plus en plus l'existence d'une médiation entre les connaissances scientifiques et l'action.

La démarche comparative est centrale : en prenant le parti d'insister sur les convergences des pratiques de l'aménagement de deux contextes, elle permet de mieux rendre compte des mutations en cours dans le secteur de l'aménagement. Une

démarche renouvelée exige de rendre compte de la manière dont se définissent l'intérêt général spatialisé et la solidarité territoriale, à l'échelle locale, et de s'appuyer sur la dimension comparative.

- l'intérêt général : un principe en mutation

Il y a une progressive érosion du principe d'un intérêt général, prenant en compte de plus en plus l'échelle de proximité.

La gouvernance est orientée dans le sens d'une expression de l'intérêt général et d'une action au service de celui-ci, ou du bien commun .

La convention d' Aarhus corrobore un intérêt général propre à la participation des citoyens à l'élaboration d'une décision, ayant finalement pour objet la réforme de l'utilité publique en trouvant un équilibre entre intérêts communs.

L'environnement est devenu un objet de débat en termes de bien public. Cette notion de bien public est couramment identifiée à celle d'intérêt général. Bien public, intérêt général, bien commun ( voir Glossaire) seraient des notions à peu près équivalentes et interchangeable.

Chez Platon, l'intérêt public, qui désigne le bien de tous, se confond déjà avec le « bien général ». Le bien commun est présenté par *La Politique* (livre 3) comme un bien mutuel reposant sur la réciprocité des services rendus. La politique est le gouvernement de la majorité agissant dans le sens du bien commun. Dès lors que les lois de la Cité se donnent pour finalité le bien commun, elles sont justes.

Une rupture intervient avec les Temps modernes, quand les considérations d'ordre économique tendent à prendre le pas sur les considérations éthiques. Si Hobbes et Locke, qui, dans leur politique, n'accordent pas une place essentielle aux facteurs économiques, conservent au concept de bien public, assimilé au « bien général » une dimension éthique, les philosophes modernes vont mettre davantage l'accent sur l'intérêt général plutôt que sur le bien commun.

C'est la pensée du dix-neuvième siècle qui tendra à vider le concept de bien commun de toute considération morale. Pour les sociétés dites industrielles, le bien commun, synonyme de bien général, semble s'identifier à la satisfaction des besoins.

N'est-ce pas précisément cette identification du bien public à la satisfaction générale des besoins- correspondant aux croyances des individualistes comme des collectivistes dans les vertus intrinsèques du productivisme comme du consumérisme, que sont venus remettre en question les partisans du développement durable en dénonçant les nuisances du productivisme autant que celle du consumérisme ?

N'est-ce pas l'identification d'une raison éthique, distincte tout autant de la raison

sociale, que des raisons logiques et techniques, qui permet de donner une définition à cette notion de bien public ?

Le bien public s'avère devenir l'enjeu d'un conflit politique pour définir ce qu'est le Bien. Le bien public résulte de conflits et de compromis, non d'additions. Le concept de bien public se décline à plusieurs niveaux, par exemple celui de bien public local et celui de bien public mondial.

Quel sens revêt l'action communautaire vis à vis d'un bien public mondial ? Peut-être faudrait-il mieux alors se référer à la notion de bien commun, puisqu'elle renvoie plus directement à une dimension éthique et exclut par principe l'espace marchand.

La mondialisation est alors associée à la problématique des besoins collectifs et de l'intérêt général. Or, l'intérêt général est lié à des systèmes de négociation collective et il renvoie à un ensemble de critères.

L'intérêt général ne préexiste pas, il se construit par l'existence d'intérêts communs autour de l'environnement et du développement durable. L'intérêt général, qui pendant longtemps a été légitimé au nom du principe de rationalité substantive, a aujourd'hui tendance à se définir au travers d'un processus construit sur le principe d'une rationalité procédurale, associant démocratie de représentation et démocratie de participation (voir glossaire *shareholders- stakeholders*), allant dans le sens de la spatialisation.

Dans ce contexte l'intérêt général se définit plus comme une conciliation ou un compromis entre les acteurs au sujet d'un territoire politiquement délimité, plutôt que comme un résultat d'un arbitrage de l'Etat.

Précisément, là, la notion de « bien commun » désigne actuellement tout un ensemble de nouveaux biens et besoins qui sont jusqu'à aujourd'hui hors de portée de la puissance publique. D'où le besoin de repenser la gouvernance en termes d'espace public démocratiquement renouvelé, et cela de façon continue, en considérant les règles de la gouvernance mondiale comme condition sine qua non de sa démocratisation.

Il s'agirait de définir une « métagouvernance » applicable aux différents contextes selon les politiques sectorielles et les échelles d'intervention, soulevant les questions d'ordre éthique.

#### -les fondements éthiques d'une gouvernance

Au plan éthique, en impliquant de se mettre d'accord sur les valeurs communes qui guideront la gestion de la planète et qui serviront de critères ultimes pour juger de la gouvernance, au plan politique, en rendant nécessaire l'émergence d'une entité capable de se doter d'institutions, de règles, d'acteurs et de pratiques constituant la

gouvernance mondiale, apparaît la nécessité de construire une communauté sociale et politique mondiale, élaborant consciemment des règles générales pour construire la société sur une base contractuelle.

Ethique et gouvernance se trouvent associés dans l'obligation de construire un destin collectif commun. Car l'émergence des questions éthiques renvoie à la double défaillance du privé et du public, développant un respect du droit social et des droits de l'homme.

Le principe de responsabilité est une des dimensions fondamentales de l'éthique (cf annexe Hans Jonas qui place la responsabilité au centre de l'éthique) : « Agis de façon que les effets de ton action soient compatibles avec la permanence d'une vie authentiquement humaine sur la terre et de façon que les effets de ton action ne soient pas destructeurs. » (11)

L'école allemande implique une éthique collective, établissant un consensus.

Pour Jürgen Habermas (12), l'éthique ne concerne pas « ce qui est bien » mais « ce qui est juste ».

La discussion sur l'éthique se trouve alors déplacée vers les conditions sociopolitiques permettant de faire le « juste ».

Ainsi se crée une « *éthique de la discussion* », fondée sur la problématique de l'espace public dans un processus de délibération collective.

C'est la raison pour laquelle, dans le cadre de l'Alliance pour un monde responsable pluriel et solidaire, un effort considérable a été accompli pour élaborer de façon interculturelle un tel socle éthique commun, qui a abouti en 2001 à un projet de Charte des responsabilités humaines. Ces idées ont progressivement imposé la reconnaissance de la responsabilité vis-à-vis des générations futures. Notre responsabilité ne se manifeste plus seulement vis-à-vis de sujets de droit qui peuvent exiger qu'on leur rende compte de nos actes ; elle s'exerce aussi vis-à-vis de sujets de droit qui peuvent exiger qu'on leur rende compte de nos actes ; elle s'exerce aussi vis-à-vis d'êtres qui ne sont pas des sujets classiques de droit. Un passage essentiel de la Charte des responsabilités humaines s'attache à définir ce concept élargi de responsabilité. Cette approche de la responsabilité devrait modifier profondément l'exercice de la gouvernance et son encadrement juridique.

Les réflexions éthiques, dans l'Agenda pour le 21<sup>ème</sup> siècle s'articulent autour de deux axes : la responsabilité et le respect de la diversité. En outre, l'Agenda précise le statut de l'éthique et son rapport avec la gouvernance « : la responsabilité est la valeur centrale, suivie du respect de la dignité, de la tolérance et de l'ouverture à l'autre, de la solidarité et de la capacité à coopérer, de la valorisation de l'être plutôt que de l'avoir ».

---

(11)- Hans Jonas, Le principe de responsabilité, Ed. du Cerf, 1990.

-(12)Jürgen Habermas, De l'éthique de la discussion, Champs Flammarion, Paris, 1999.

On reconnaît le lien avec la gouvernance, qu'il s'agisse de la dignité comme extension de l'énoncé des droits de l'homme, valorisant les biens immatériels qui se multiplient en se partageant. L'agenda 21 montre que l'éthique ne peut être vue comme une affaire individuelle.

Il y a une continuité entre les dimensions individuelle et collective, entre les désirs et l'obligation légale. On passe par degrés des convictions individuelles à la transmission de valeurs par la société, ensuite au fondement du contrat social, puis au mode d'évaluation des conduites, enfin aux règles de contrôle et de droit.

L'Allemagne, où les Länder mènent une guerre incessante pour limiter les empiétements de l'Etat fédéral, estime qu'il faut résister à la présence envahissante de la Commission européenne en fixant de façon explicite, exhaustive et limitative la liste de ses compétences.

La gouvernance cherche à la fois de mobiliser les énergies individuelles autour d'un projet commun et limite les libertés de faire et d'entreprendre au nom de la préservation du bien commun. La délimitation de la gouvernance doit se faire plutôt à partir de l'énoncé des objectifs poursuivis en commun, des critères éthiques qui doivent guider l'action, des règles de coopération entre niveaux de gouvernance (13) se définissant par des objectifs, des principes éthiques et des dispositifs concrets de travail remplaçant les compétences, les règles et les institutions. Les objectifs relèvent du domaine des intentions, des finalités, des jugements et des processus.

Le domaine du critère éthique se fonde au contraire sur la responsabilité. L'énoncé d'objectifs et de critères a un corollaire immédiat: l'obligation pour les gouvernants de rendre compte de l'usage qu'ils font de leur pouvoir au regard de ces objectifs et de ces critères. Dans un univers d'objectifs, de critères et de dispositifs concrets, la responsabilité est permanente et la devoir de rendre compte aussi. Une gouvernance par les objectifs et les critères conduit à une hiérarchie commune des droits et des règles. Dès lors qu'une gouvernance est définie par une liste de compétences, chaque compétence a tendance à se doter d'institutions spécialisées avec pour chacune des critères d'évaluation. En reconnaissant à la gouvernance des objectifs et des critères communs issus de la Charte des responsabilités humaines, chaque institution et conduite à assumer sa part de responsabilité à l'égard des objectifs communs, s'inspirant des critères communs transcendant son propre champ de compétence. Chaque critère est une relation entre deux termes et la pertinence de l'action se juge à la capacité à les concilier.

Est-il possible de définir les objectifs communs de gouvernance et les critères éthiques de manière telle qu'ils soient un outil opérationnel ?

---

( 13)- Voir les propositions d'architecture de la gouvernance mondiale sur le site web de l'Alliance 21.org

#### -le recours au droit international public

L'enjeu aujourd'hui est plus largement l'instauration de la règle de droit.

La culture juridique et économique d'origine anglo-saxonne est très orientée vers le *process*, la bonne pratique standardisée, liée, à la *Common Law*, qui se met en place, pour l' instant au niveau supra national.

A défaut de gouvernement, une gouvernance s'est donc mise en place au niveau mondial, caractérisé par la montée en puissance de nouveaux acteurs privés et des formes de droit public international. La gouvernance s'accompagne donc d'une explosion des normes et d'une restructuration de l'ordre juridique international (14) Le droit international n'est pas seulement un instrument, mais aussi au fondement des régimes et de leur acceptation par les gouvernés. Ainsi y a-t-il eu recours au droit comme condition d'une « bonne gouvernance » sur la scène internationale, admettant que la mondialisation peut s' accompagner d'une extension des dispositifs juridiques internationaux. Dans le contexte de la mondialisation, le droit a effectivement pris plus d'importance. La mondialisation , en brouillant les frontières de l' interne et de l' externe, du privé et du public et en imposant une lecture plus relationnelle des phénomènes, a contribué à un changement de représentation. Un climat favorable aux négociations, un regain d'activité des organisations internationales et un dynamisme redoublé des ONG ont accompagné ce déplacement des préoccupations académiques. Le droit international peut engendrer un programme d'action qui se nourrit des échanges mondialisés.

En multipliant les opportunités de recours au droit et d'intervention sur le droit, la mondialisation a accéléré la transformation du droit international. Ce sont les ONG, qui se sont affirmées le plus aux côtés des Etats pour faire avancer la cause du droit international et celle des Droits de l' Homme. La mondialisation, c'est aussi la croissance du nombre d'acteurs qui s'expriment sur la scène internationale et qui nécessite des espaces de négociation élargis.

En fait, plus exactement, le droit s'est mondialisé, répercutant l'élargissement de la scène internationale, l'enchevêtrement des domaines d'action. La mondialisation est à la fois internationalisation, régionalisation et renationalisation du droit.

La constitution d' un corpus permet d' inférer le développement durable et l'existence d'une communauté internationale dont les valeurs relèvent spécifiquement du droit international, comme les Droits de l'Homme ou le droit à l'environnement, avec l'émergence d'une responsabilité commune des biens communs, ouvrant des espaces d'acteurs aux formes variées d'instrumentation.

---

(14)- Alain Pellet, «Vers une mondialisation du droit international ? », in : Serge Cordellier (Ed.), La Mondialisation au- delà des mpythes, Paris, La Découverte, 1997, pp.93-100.

Une interrogation consiste à vérifier si le niveau mondial constitue bien l'échelon le plus pertinent pour observer l'autonomie du droit.

Penser la gouvernance de façon critique suppose assumer que la régulation mondiale comporte la participation pleine d'acteurs non étatiques de la société civile dans le processus de la prise de décision. C'est alors que la gouvernance et la démocratie participative se confondraient, qu'elles mettraient vraiment en jeu la société civile ou bien la sphère publique (ressuscitée) de Jürgen Habermas. Peut-on parler dès lors de gouvernance démocratique, quand bien même la sorte d'*oxymoron*, en tant que troisième mode de gestion des affaires publiques-privées à côté du marché et de l'organisation bureaucratique ?

Peut-être la gouvernance est-elle mieux appréhendée depuis le rapprochement entre les termes, intervenu ces dernières années, en vertu duquel on évoque désormais la « gouvernance démocratique » ou la « bonne gouvernance », ou encore « l'Etat de droit ». Cinq dimensions ont été convoquées : l'efficacité de la gestion publique, la légitimité du pouvoir et l'acceptation par l'ensemble de la société, la responsabilité de l'ensemble des acteurs, la transparence, le pluralisme politique, celui juridique et son organisation avec l'Etat.

S'interroger sur une nouvelle gouvernance, c'est alors nécessairement s'interroger sur la capacité de l'Etat à absorber des réformes dans leur principe, et à les mettre en œuvre aux moyens de divers instruments, dont l'intervention publique et les politiques publiques. Le débat a glissé de la question de la gouvernance vers la recherche des conditions d'application d'une meilleure gouvernance. La gouvernance apparaît comme la forme privilégiée de gestion des affaires mondiales, induite par le principe de l'égalité des Etats souverains, en droit international.

Ces progrès du droit et de l'éthique bordent la souveraineté des Etats, incitent la gouvernance mondiale à être plus ouverte aux problèmes de l'humanité et de la planète et moins instrumentalisée par les acteurs puissants de la mondialisation, grâce à une régulation de la société civile et à l'intégration dans l'élaboration des régimes internationaux des principes d'éthique et de droit international humanitaire. Les principes de la gouvernance peuvent se décliner en exigences éthiques et d'efficacité qui mobilisent un souci de transparence (circulation de l'information), une plus grande concertation avec les citoyens et les corps sociaux représentatifs, la recherche de la performance dans les actions publiques et la responsabilisation des agents publics et des élus. La responsabilité, résultant d'une conception éthique de l'action qui impose aux décideurs politiques une exigence de médiation et de dialogue. Cette exigence conforte les revendications en faveur d'une démocratie participative.

La gouvernance est une question de méthode, élément intrinsèque du discours, si politique soit-il, elle structure la pensée et facilite la transmission, la compréhension des idées, logique fondamentale du dialogue. En parallèle, l'efficacité est devenue la nouvelle exigence et l'unique moyen de légitimation de l'action publique. Or, l'efficacité ne peut plus être atteinte que si les acteurs publics agissent en commun, de

concert entre eux et les citoyens.

L'analogie *corporate governance*/ gouvernance publique consacrent, à vrai dire , l'avènement de l'individualisme incarné par le citoyen, usager du service public, évalué par programmes sociopolitiques et socio-environnementaux en fonction des besoins ,du degré de satisfaction de l'intérêt général et d'un *marketing*(15) stratégique de consultation, devenant une composante de la démocratie participative locale et réajustant les objectifs en fonction des demandes exprimées. La consultation citoyenne constituerait un mode possible d'évaluation des politiques publiques ?La démocratie participative tente de regrouper citoyens en charge de la défense d'intérêts collectifs.

En ce sens , la gouvernance est au service d'un renouveau de la démocratie.

Si la gouvernance fait ses preuves pour la gestion des affaires publiques nationales et locales, elle devrait trouver également sa place dans la gestion des affaires internationales et communautaires.

La société civile n'a pas de réalité en droit international. Or, comment associer la société civile à la production des normes internationales. Un appareil institutionnel international fragmentaire, capable d'affirmer la dimension politique et éthique de développement durable, pourrait refléter cette communauté de valeurs à l'échelle planétaire qui affirmerait le principe de précaution et celui de responsabilité collective vis-à-vis des générations futures, et définirait, en se fondant sur une éthique étayée par les connaissances scientifiques, les modes de comportement d'ordre politique, de nouveaux modes de gestion des ressources vitales pour l'humanité.

---

(15)- Denys Lamarzelle, «L'émergence du marketing stratégique composante nouvelle de la démocratie territoriale », La Revue du Trésor n°6, juin 2003,p.36

## Conclusion

## „Vers une gouvernance mondiale?“

Le développement durable implique un surcroît de démocratie.

Les politiques de développement durable concernent de plus en plus souvent des biens publics mondiaux dont la production ou la protection nécessitent une action internationale.

De nombreux biens collectifs, dans le domaine de l'environnement, sont en effet des biens publics mondiaux.

La notion de bien public repose sur l'idée d'intérêt collectif.

Existe-t-il un intérêt général au niveau planétaire?

La mondialisation signifie la présence d'une dimension internationale dans presque tous les faits et actes de notre vie.

Elle n'est plus une potentialité, contre ou pour laquelle l'on peut agir, mais une réalité autonome, en pleine mutation.

Le processus de mondialisation a eu pour effet de brouiller le clivage public/privé, d'imbriquer plus que jamais le privé dans le public, au point qu'il faille parfois évoquer la privatisation de l'ordre public, et la publicisation de certaines fonctions privées.

Comment **gérer** collectivement ce nouvel espace ?

Cette mondialisation touche tous les domaines, elle exige des règles de société, de « **vivre ensemble** » au niveau du monde, qui concernent les **droits, devoirs et libertés** des citoyens.

Dans les faits, une gouvernance se met déjà en place, peu à peu, bousculant les notions traditionnelles du droit.

Touchant d'abord l'économie et la vie des affaires, elle met subrepticement en œuvre de nouveaux **modes** de comportements et une **nouvelle éthique** pour tous.

Quelles en sont ses traductions actuelles pour les Etats, les entreprises, les citoyens ?

La nouvelle gouvernance mondiale a déjà des référents moraux, souvent informels, mais bien réels pour les opérateurs économiques, en particulier les entreprises.

Ces référents sont articulés autour du concept de développement durable et de ses déclinaisons, parmi lesquelles la **responsabilité sociale**, qui vont plus loin que la protection de l'environnement auxquels on les réduit.

Il s'agit en fait de piliers de gouvernance.

Comment, en l'absence de système de décision mondial organisé, s'élaborent ces nouvelles règles du jeu ?

Les débuts de gouvernance actuelle sont d'essence démocratique et sont fondés sur le droit.

Mais quel droit ? Un droit fondé sur quelles visions ?

Les institutions internationales n'ont pas le mandat nécessaire pour assumer le rôle de plus en plus important dont elles sont chargées.

Les nouveaux acteurs qui ont émergé comme les organisations non gouvernementales et les entreprises, n'ont pas de légitimité officielle.

Les Etats bloquent tout ce qu'ils considèrent comme une atteinte possible à leur souveraineté.

Trouver des légitimités nouvelles pour régler les immenses problèmes qui se posent au niveau du monde est devenu urgent.

Il faut réfléchir à un rôle encadré des acteurs non étatiques, pour répondre aux problèmes de légitimité posés par leurs interventions croissantes, dans la prise de décision actuelle.

Elle dépendra de la capacité des hommes à maîtriser la mondialisation, c'est-à-dire lui donner une **gouvernance collectivement acceptée**.

La priorité est la mise en place d'un **socle éthique commun** sur lequel les peuples puissent s'entendre pour gérer leur interdépendance, c'est la conception, le déploiement et la mise en œuvre de nouvelles régulations susceptibles de donner une âme, un sens, des règles, une équité et un avenir au village planétaire.

C'est le modèle de l'Etat westphalien, vieux de trois siècles et demi, qui continue à être la norme des relations internationales.

Tout procède d'un bien commun et de ces interdépendances, à charge pour les différentes communautés de se partager la gestion de ce patrimoine.

C'est dans ce contexte qu'apparaît la nécessité d'un renouveau de la gouvernance.

Deux étapes se succèdent : la première consiste à passer de l'idée de gestion publique ou d'Etat à celle de gouvernance ; la seconde part du constat que la gouvernance actuelle est inadaptée aux besoins actuels de nos sociétés.

Considérant la sphère politique comme lieu de **détermination d'un projet de société**, il existe des **principes communs de gouvernance**, outre une approche en termes de procédures, de règles et de créations d'institutions, de régulation des marchés, un cadre de pensée qui permet à toute société de disposer d'une sorte de cahier des charges commun à partir duquel chacun invente son propre modèle et ses propres pratiques.

Il en découle une philosophie nouvelle pour la **gestion des relations** entre niveaux (et échelles d'intervention) de gouvernance ; où l'on déduit que la gouvernance est l'art de trouver la traduction, adaptée à chaque réalité spécifique, de **principes communs**. Quelque soit le sujet vers l'objet de connaissance ( de l'eau à l'économie solidaire, de la gestion des territoires aux savoirs) les deux questions de **la gouvernance et de l'éthique sont récurrentes et inséparables**.

Se sont trouvées confirmées l'importance de la coopération entre niveaux de gouvernance, la place centrale de la gestion des territoires locaux, la nécessité de séparer pouvoir de proposition et pouvoir de décision ou encore la différence entre légitimité et légalité.

Par les rapports dialectiques que sont représentation/participation, intérêt général/intérêts communs, diversité/unité, s'explorent au cœur d'un art de la

## gouvernance de **nouvelles formes de démocratie et les fondements d'un débat démocratique.**

La liberté selon les Anciens excluait l'indépendance individuelle ; en revanche, la conception moderne de la liberté n'exclut nullement la liberté collective et la considération de fins supra-individuelles, mais elle interdit qu'elles puissent se contredire.

Il n'est plus possible de séparer liberté collective et liberté individuelle.

D'un côté, les choix individuels affectent les conditions de vie communes.

De l'autre, les autorités publiques ne peuvent plus garantir une organisation de la vie commune qui permette à chacun de maximiser son intérêt.

Elles doivent au contraire interférer avec les choix quotidiens des individus, et donc porter atteinte à leur indépendance individuelle.

Or, les procédures participatives devraient permettre une forme d'issue face à cette contradiction.

Elles devraient permettre d'associer sous des formes diverses la population à la rectification des modes de vie individuels, avec la garantie d'un certain nombre de droits individuels.

Et dans cette perspective, les conférences de citoyens pourraient occuper une place éminente, puisqu'elles constituent un mode particulier de détermination de l'intérêt général, à travers une **constitutionnalisation des droits des personnes.**

La démocratie participative, qui s'incarne dans diverses procédures visant à faire participer les citoyens à l'amont de la décision publique, s'est développée sous une double pression : la crise de la démocratie représentative et la montée en puissance des problèmes d'environnement.

Ainsi le paradigme de la gouvernance est d'abord apparu comme un processus décisionnel collectif où le dialogue avec les parties intéressées précède la décision (16) ; un processus qui dépasse la différence public/privé afférente à l'opposition Etat/société civile.

Ce nouveau paradigme de l'action collective affecte l'actualisation du concept de « développement durable », formalisé au milieu des années 1980 et consacré par le rapport « Brundtland », en 1987, s'agissant d'étudier la compatibilité d'objectifs souvent rivaux : objectifs économiques, mais aussi environnementaux et sociaux. Le concept de gouvernance, en tant que **gouverner sans gouvernement**, s'affirme comme un **modèle politique sur les thèmes de responsabilité, de transparence, de consultation et de participation** à la planification et à la prise de décisions, de gestion efficace et efficiente des affaires publiques et d'implication active de la société civile. La logique de « bonne gouvernance » répond en écho à une logique de **gouvernance des droits de l'homme**, assise sur une éthique qui n'est pas téléologique mais **déontologique.**

En d'autres termes, la gouvernance des droits de l'homme, le retrait des gouvernements et des instances publiques de la question des droits sociaux fondamentaux, implique une « gouverne mentalité » des publics, encourageant l'investissement éthique dans les lois.

Dans le domaine de l'environnement, la défense des droits individuels développe le droit international public qui favorise sa protection.

Aux questions d'externalités positives et négatives des politiques d'entreprises dans les dimensions environnementales et sociales répondent les entreprises citoyennes.

Dans le cadre de gouvernance des droits de l'homme, des codes privés pour les Chambres de Commerce Internationales exposent des documents insérant des valeurs dans les pratiques managériales<sup>(17)</sup>.

A partir de ces paramètres, alors peut-être, peut s'articuler **un modèle paradigmatique autour de la symbiose de l'être humain avec un écosystème local**, « Car le développement durable portait en lui les germes d'une transformation profonde : il reconnaissait l'égalité et l'interdépendance des sphères sociale, environnementale et économique, ouvrait nos perspectives sur le long terme et l'intégration des générations futures, et apportait un véritable mode de gouvernance (...) qui posait à l'origine beaucoup plus de questions sur notre système de développement (...). Il faut sauver l'esprit du développement durable qui, en dépit de son caractère sans doute top englobant, souvent porteur de confusion, représente aussi la chance de réduire les cloisonnements dans des frontières normatives trop étanches. Le développement durable n'est pas juste un mode de production économique comme a voulu le faire croire le sommet de Paris en février 2007 baptisé « sommet de la croissance économique » afin d'éviter le mot développement durable. Il est une occasion unique de retrouver du sens. » (18)

---

(16)- Voir Agenda 21 adopté à Rio, paragraphe 28.3.

(17)- Donaldson T., « La place de l'éthique dans le résultat financier », L'art du management, Les Echos, 2002.

(18)-- Article paru dans Libération en date du 03-08-2007 de Thierry Libaert intitulé « Le développement durable a 20 ans »

## ANNEXES

### Le principe de subsidiarité en Allemagne.

La subsidiarité fait obligation à l'Etat et à l'administration communale autonome de venir en aide aux petites unités sociales, en particulier aux associations à caractère social, aux familles et aux particuliers qui en ont besoin pour accomplir de manière autonome les tâches qui leur incombent.

Les petites communautés proches de la personne ainsi que les individus doivent être soutenus, notamment financièrement, sans qu'il en résulte pour eux une perte d'autonomie et une démission.

Il s'agit «d'aider l'individu à l'individu à conquérir son autonomie».

L'obligation faite à la commune d'accorder une assistance subsidiaire porte le nom de subsidiarité positive ou active.

Considéré sous l'angle des petites unités sociales, le principe de subsidiarité exige que l'administration communale ne s'arroge aucune des missions que les associations à caractère social et les petites communautés peuvent accomplir par leurs propres moyens et de façon autonome.

Le principe de subsidiarité limite ainsi l'intervention de l'Etat et de la commune, tout en respectant l'autonomie des petites communautés proche de la personne, des familles et des individus.

L'obligation faite à l'administration autonome communale d'observer une réserve subsidiaire porte le nom de subsidiarité négative ou passive.

Le principe de subsidiarité n'est pas en premier lieu un état d'esprit, mais un principe socio-philosophique qui régit les compétences de l'Etat, de la gestion autonome communale, des instances intermédiaires et des petites communautés proches de la personne.

Le principe de subsidiarité est souvent assimilé au principe de recours en dernier ressort à l'aide sociale (*Prinzip der Nachrangigkeit in der Sozialhilfe*).

Or, le principe de subsidiarité à caractère institutionnel porte sur le rapport entre les institutions privées et publiques ; dans le concept de compétence en dernier ressort de l'aide sociale, c'est l'aide individuelle dans les situations de détresse qui est centrale, et l'évaluation de la nécessité de recourir à l'aide sociale est assujettie à un examen du degré d'indigence.

Ce que l'on examine en vertu du principe de subsidiarité, à l'aune du programme social de la commune, c'est le besoin en structures et en services à l'échelon communal, dont la fixation est de la seule compétence de la gestion autonome communale.

Ce n'est pas l'éventualité d'un manque de moyens des institutions privées dans le domaine social qui fait l'objet d'un examen, mais leur disposition à coopérer et leur qualification professionnelle.

Elles sont tenues d'apporter une participation financière appropriée.

En Allemagne, faute d'une définition juridique qui lie les parties, le principe de subsidiarité dans les relations entre l'administration communale autonome et les institutions privées n'est pas loin de sombrer dans une vulgate idéologique ou d'être taxé de coquille vide.

Après-guerre, en Allemagne, la compensation et la redistribution sociales étaient considérées comme les instruments de ce principe.

Les législateurs prenaient en considération les deux versants, positif et négatif, de la subsidiarité.

De nos jours, l'accent est mis sur le principe de subsidiarité positive. : la solidarité est un objectif de politique sociale et la subsidiarité une règle de compétence, qui lui est subordonnée.

La subsidiarité n'est pas inscrite dans la Loi fondamentale allemande<sup>(1)</sup>.

Ce principe qui faisait toutefois partie intégrante des débats du Conseil parlementaire, sert encore aujourd'hui de fondement argumentatif dans le cadre des débats du Bundestag allemand et fait l'objet d'un débat entre les théoriciens du droit public.

La subsidiarité est classée parmi les principes d'éthique juridique, à distinguer du concept de «subsidaire», qui relève de la technique juridique: «La subsidiarité a dans sa forme la plus générale en tant que principe aucun caractère pleinement normatif. A son plus haut degré d'abstraction, il n'est pas fait pour être la prémisse d'un raisonnement logique juridique; il ne convient pas à la technique juridique. Il a surtout besoin de réalisations qui le rendent tangibles.»(Isensee, 1968, p.313).

Autrement dit ce principe peut servir d'orientation éthique dans la procédure judiciaire contradictoire.

Une norme juridique régissant les rapports entre l'Etat et les groupes sociaux peut aussi être examinée au regard de sa compatibilité avec l'idée de subsidiarité.

Une norme juridique peut se réclamer du principe de subsidiarité, mais ne peut ni le justifier ni le mettre en œuvre directement dans l'application du droit.

Même dans la situation où l'on se réclame de la subsidiarité en tant que principe socio-philosophique un débat contradictoire est parfaitement courant, débat qui peut être très virulent et l'est du reste.

Il y a cependant un consensus pour ne pas remettre en question le fond du principe.

«la pensée sus diariste est pour la Constitution de l'Allemagne un fondement que l'on identifie désormais comme un principe structurel non consigné dans les textes.» (Oppermann, 1997, p.218).

Le principe de subsidiarité a été introduit en Allemagne par le biais du débat de philosophie politique.

Il a depuis lors conquis son autonomie dans la société laïcisée.

---

(1)-Le fait que la subsidiarité ait été introduite en 1992 dans l'article 23 en tant que principe d'une Europe unie, peut être compris comme une référence au traité de Maastricht. L'article 3b du traité réduit le principe de subsidiarité à son versant négatif et ne définit pas de manière suffisante l'ampleur de l'aide que l'Union européenne doit fournir aux Etats membres

Ce ne fut jamais un credo du catholicisme social allemand, mais un principe de raison qui s'est développé aussi dans les premiers temps du libéralisme selon sa propre tradition, mais de manière analogue.

La reprise du concept dans la doctrine du droit public allemand s'explique par la tradition fédéraliste (indépendance des Länder et gestion autonome communale). La séparation horizontale des pouvoirs au sein du système de gouvernement (législatif, exécutif et judiciaire) correspond à la séparation verticale des pouvoirs dans le domaine de l'Etat (fédération et Länder), ainsi que dans le domaine public et social. Il s'agit de limiter les compétences de l'Etat vis-à-vis de la société et de justifier l'obligation qu'a l'Etat à l'égard de la société d'aider à l'acquisition de l'autonomie.

Le principe de subsidiarité est un principe de philosophie sociale dont on ne peut déduire directement aucune décision judiciaire.

Ce principe n'est pas non plus approprié comme directive directe de gouvernement d'ordre sociopolitique (Dichmann, 1999, p.93).

Un principe socio-philosophique ne peut pas être appliqué directement, à savoir de manière déductive, à une problématique résultant d'un contexte socio-historique. C'est à la fois dans et à la lumière de ce contexte qu'il convient de dégager la fonction exemplaire de ce principe.

La personnalité, la solidarité et la subsidiarité procèdent les unes des autres.

La solidarité est un objectif sociopolitique et la subsidiarité sa règle de compétence subalterne.

### Les autres principes et principaux enjeux du développement durable

Cette notion contextuelle de développement durable ne se résume pas à la prise en compte simultanée de l'économique, du social et de l'environnement.

Il repose sur d'autres principes dont la mise en œuvre conditionne la progression d'un environnement « soutenable ».

#### Le principe de solidarité

Beaucoup de ceux qui s'expriment sur le développement durable se contentent de paraphraser la définition devenue classique du rapport de Brundtland selon laquelle il s'agit de « répondre aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs ».

Le principe de solidarité se décline sur plusieurs modes: solidarité dans le temps et dans l'espace. Le rapport de Brundtland et les documents adoptés à Rio en font un postulat : prendre en considération la survie des générations futures et donc préserver les ressources naturelles et notre environnement.

Dans cette optique, il s'agit de promouvoir une forme de développement respectant le taux de renouvellement de la ressource, dans le cas d'une ressource renouvelable, et prévoyant un échéancier de substitution de la ressource dans le cas d'une ressource non renouvelable. Cela s'est notamment traduit chez les économistes par le choix, dans

leurs calculs de rentabilité des investissements, de taux d'actualisation plus bas, privilégiant ainsi la rentabilité à moyen et long terme plutôt que la rentabilité immédiate. De même, un coût plus élevé a été fixé aux ressources naturelles non renouvelables afin d'en modérer la consommation.

Ce principe de solidarité s'applique également au souci de conservation des ressources génétiques des espèces, d'où la logique d'une convention sur la biodiversité dans la ligne de la conférence de Rio.

En complément de cette préoccupation de durabilité, il faut aussi ménager des possibilités de réversibilité, en préservant des marges de manœuvre qui permettront de revenir, en cas de nécessité, sur certaines actions engagées.

La solidarité dans l'espace concerne les rapports nord-sud et est ouest.

Le développement durable exige une modification profonde des modes de développement : les choix techniques et industriels doivent simultanément prendre en compte la nécessaire modification des modes de développement du nord et permettre au sud de se développer.

Il faut qu'une relation s'établisse de l'un à l'autre de telle sorte que, pour une large part, l'ampleur des modifications accomplies dans le nord autorise à la fois le développement du sud et la préservation globale de l'environnement.

Cette solidarité est tout aussi essentielle à l'échelle d'un pays, d'une région ou même d'une ville : solidarité à l'égard de régions en crise économique, solidarité ville-campagne, solidarité dans une agglomération urbaine à l'égard des quartiers en difficulté ; ce sont des enjeux majeurs encore sous-estimés.

#### Le principe de participation.

Le développement durable implique la participation de tous les acteurs de la société civile au processus de décision.

La participation est la forme la plus aboutie de démocratie locale.

Elle se distingue nettement :

- de l'information, qui consiste à faire connaître, à renseigner sur une démarche,
- de la consultation, qui consiste à recueillir un avis dont il n'est pas

nécessairement tenu compte dans la décision,

-de la concertation, qui consiste à engager le débat, à tenter de trouver une position commune.

Il s'agit donc d'associer les citoyens aux projets qui les concernent et de trouver des solutions de compromis. Le développement durable est indissociable du développement d'une démocratie locale participative et d'une approche citoyenne.

Cette approche fait jouer un rôle important à la médiation et à l'accès à l'information.

Le développement durable privilégie une approche ascendante, *bottom-up*, ce qui doit permettre de lui donner une dimension concrète et d'assurer la réussite des projets dont il est porteur.

### Le principe de précaution.

Comme nombre d'évolutions ne peuvent être anticipées, il est important de se montrer prudents et de laisser un certain nombre d'options possibles ouvertes.

Une telle démarche relève du principe de précaution qui veut que la prudence s'impose dans les décisions lorsque les conséquences d'une action ne peuvent être facilement anticipées du fait de l'incertitude scientifique qui les entoure.

Il s'agit de s'assurer au maximum de la réversibilité des choix.

Lorsqu'il y a doute, il est néanmoins important de prendre des mesures.

C'est le cas, par exemple, de l'effet de serre. L'état de la connaissance ne permet pas aujourd'hui de prévoir toutes les incidences que peuvent avoir les émissions de certains gaz (dont le CO<sub>2</sub>) sur les changements climatiques. Mais en attendant de pouvoir dissiper les incertitudes scientifiques dans ce domaine, il convient de prendre un certain nombre de mesures de précaution visant à limiter ou à diminuer les rejets de dioxyde de carbone dans l'atmosphère.

### Le principe de responsabilité.

Le développement durable dessine en fait une éthique de la responsabilité, responsabilité vis à vis de la part de l'humanité qui n'a pas accès à des conditions de vie et de culture décentes, et vis à vis des générations futures à qui nous nous devons de transmettre des conditions de vie acceptables sur les plans économique, social, culturel, environnemental ou de la santé.

Cette responsabilité est donc globale, universelle, intemporelle mais renvoie à la responsabilité individuelle et locale et aux agissements de chacun.

C'est l'articulation entre ces deux niveaux, entre le local et le global, entre l'individuel et le collectif, qui doit être réussie.

Le principe de responsabilité débouche par exemple sur le principe pollueur-payeur selon lequel les responsables des nuisances et pollutions ou des destructions d'écosystèmes assument les coûts de la lutte contre ces atteintes à l'environnement sans prise en charge par la collectivité.

A un niveau macro-économique, l'idéal serait de parvenir à internaliser ces coûts, c'est à dire à les intégrer dans les prix.

Les biens environnementaux sont en effet le plus souvent considérés comme gratuits ; leur coût d'exploitation et celui de leur destruction ne sont pas pris en compte par le marché, notamment dans les prix, ce qui conduit à une mauvaise allocation des ressources.

C'est au nom du principe de responsabilité que doivent être modifiés des modes de production et de consommation non viables puisqu'ils génèrent un épuisement des ressources naturelles, une pollution des milieux tels que l'air ou l'eau, une disparition de la biodiversité mais aussi du chômage et de la pauvreté.

A un niveau macro-économique, global, différentes mesures peuvent être envisagées, au niveau planétaire comme au niveau national.

Par exemple, au niveau national, les principes de développement durable devraient être intégrés dans les mécanismes économiques tels que la fiscalité.

Au niveau local, la sensibilisation et l'information des citoyens devraient induire des modifications de comportement.  
De nouvelles valeurs devraient pouvoir guider les actes de chacun.

### Pratiques et discours sur l'environnement en Allemagne.

La multiplication des dispositifs d'observation et de pilotage de la société illustre l'importance qu'a prise la réflexivité à notre époque, ainsi que les effets de cette dernière sur la structuration des formes sociales.

Elle rend compte du pouvoir des représentations sur les pratiques.

Le succès du terme de pilotage attire l'attention sur la nécessité de procéder à une réactualisation constante des savoirs dans le domaine de l'action et de la décision.

Le terme de pilotage constitue un excellent indicateur de l'esprit de notre époque et des transformations qui l'accompagnent.

Il souligne un thème récurrent de la réflexion sur la nature, à savoir que les phénomènes auxquels on s'intéresse sont des phénomènes dynamiques.

Tous visent à rendre compte de l'entretien de ces dynamiques, voire de leur contrôle.

Toutes, à l'exception de Jürgen Habermas, concluent en l'impossibilité d'une maîtrise totale de ces processus.

Cette imprévisibilité s'avère nécessaire au mouvement.

Elle est à la source de la dynamique qui se renouvelle à partir de ce qui lui échappe.

Cet horizon indépassable de notre condition va de pair avec la contingence et l'incertitude dont un des effets pour l'action, la décision et l'engagement est la non décidabilité qui met l'éthique de la responsabilité, développée par Max Weber, au centre de l'actualité.

### Economie de l'environnement.

Si l'approche est bio-centrée, et non anthropocentrée, cela signifie, sur le plan éthique que l'homme est situé à égalité avec les éléments non humains, ceux-ci devenant sujets et non plus seulement objets de droit.

Certains éléments naturels, comme la biodiversité par exemple, devraient alors échapper à l'instrumentalisation propre au calcul économique, leur spécificité les érigeant en contrainte écologique absolue.

Les instruments économiques englobent les impôts, taxes, redevances, aides et subventions, permis négociables et systèmes de consignment.

L'instrument économique le plus usité dans le domaine de l'utilisation des ressources naturelles est la subvention.

Par ailleurs les taux de substitution entre biens marchands et biens d'environnement ne sont pas indépendants du montant des externalités et d'une politique diminuant les effets rétroactifs sur les consommateurs.

La durabilité forte justifie le recours à des méthodes d'évaluation de l'impact des actions économiques sur le stock d'actifs naturels non fondées sur des préférences individuelles ou sociales : méthodes d'évaluation énergétique pour construire des indicateurs environnementaux.

L'analyse coût avantage est un instrument d'analyse permettant d'apprécier les effets d'une décision dans le domaine public où l'on ne peut appliquer les critères de rationalité individuelle d'une économie de marché.

Elles sont supplantées par des méthodes d'évaluation *ex post* des politiques publiques, comme en Allemagne.

Elles doivent résoudre trois problèmes essentiels : définir un critère de rationalité collective, évaluer les coûts et les avantages en termes monétaires, évaluer les variables échelonnées dans le temps.

### Politiques de l'environnement

Ces politiques utilisent une grande diversité d'instruments classés selon différents critères et en fonction de leur champ d'application possibles.

Les politiques d'environnement reposent sur certains principes, dont le plus connu est celui de pollueur-payeur, favorisant l'approche réglementaire, avec, depuis le début des années 1990, un recours accru aux instruments économiques.

C'est d'abord un principe économique d'internalisation des coûts dont les implications juridiques donne lieu à diverses interprétations, ne correspondant pas à un principe d'équité, posant le principe de responsabilité du pollueur au centre de nouvelles controverses sur la bioéthique.

Le principe d'indemnisation n'est qu'un complément favorable à l'équité, aux autres instruments de politiques d'environnement.

Combinant l'incertitude et l'irréversibilité, un autre principe- celui de la précaution, est de plus en plus invoqué pour des activités créant des risques pour autrui dans le domaine de la santé, de la sécurité publique et de la protection de l'environnement.

Le manquement au principe de précaution pourrait fonder dans les années à venir une extension des responsabilités des agents économiques privés, pollueurs potentiels mais aussi des décideurs publics.

Les instruments réglementaires comprennent les normes, autorisations, interdictions, réglementations, systèmes d'alerte, plans d'occupations des sols, mesures de zonage et d'aménagement du territoire.

Au sein d'action coercitive à l'adresse des pollueurs, la typologie oppose les instruments réglementaires aux instruments économiques.

Ainsi les instruments réglementaires sont ceux de contrôle direct des comportements des pollueurs privés qui doivent se conformer aux ordres donnés par les autorités publiques.

Les conditions de réussite des politiques d'environnement doivent mêler l'accroissement des connaissances scientifiques avec la mise au point d'indicateurs fiables capables de mesurer les évolutions accomplies, avec des objectifs clairement définis.

L'effort d'information doit bénéficier au public et aux différentes parties prenantes dont le soutien est indispensable pour une mise en œuvre de politiques environnementales.

L'exemple de l'eau : entre usage et propriété (tiré de « Les politiques de l'eau en Europe », Bernard Barraqué, La Découverte, 1995).

Le trait essentiel qui caractérise la gestion de l'eau en Allemagne est le fédéralisme et le principe de subsidiarité des différents politiques régionales ayant imprégné durablement une diversité culturelle.

Le terme *Kultur Bau*, ou culture habitante est utilisé pour qualifier la gestion intégrée du sol et de l'eau, ainsi que leur protection, leur développement et leur amélioration conjointe. la compétence de protection et de gestion des ressources en eau est dévolue aux *Länder*, qui contrôlent l'efficacité de la gestion des services d'eau, dévolue, quant à elles, aux collectivités locales.

Dans la tradition allemande, une distinction est faite entre la politique nationale et les affaires locales, qui sont laissées à l'initiative des citoyens et aux communes : la gestion de l'eau et de l'assainissement peut ainsi être conduite par des *Wasserverbände*, des associations de gestion privées, formées entre propriétaires fonciers, entreprises ou établissements publics, fondées sur le principe de la participation des usagers et de l'autonomie locale (*Kommunale Selbstverwaltung*).

Le modèle allemand est celui du *self government* local par l'établissement public à caractère administratif.

Toutes les conditions d'une gestion indépendantes et professionnelle, avec un contrôle politique sur le développement de l'entreprise par l'actionnaire ou le sociétaire municipal sont donc réunies. Cette intégration horizontale permet aux entreprises municipales de bénéficier de plusieurs sortes d'économies de la gestion intégrée. En tant que biens communaux, dont l'école allemande a consacré l'importance au dix-neuvième siècle, les eaux, y compris souterraines ne sont appropriables que dans la limite d'un usage ne lézant pas les voisins ou riverains.

Les *Länder* peuvent même y imposer certains usages du sol, et chaque zone fait l'objet d'un règlement ; les propriétaires sont obligés d'accepter des servitudes liées à la protection.

L'efficacité et la stabilité de la décentralisation des processus de décision, grâce à la tradition du *self government* et de l'auto-financement, le degré important d'autonomie des gestionnaires publics de réseaux d'eau potable.

La tradition de la communauté locale a contribué à l'effectivité et l'efficacité de la fourniture des services de l'eau, dans un esprit de service public et sans l'aiguillon du profit, mais elle a aussi pour conséquence le repli des sociétés allemandes du secteur mondial.

On peut se demander si le domaine de l'eau n'est pas un lieu privilégié d'élaboration d'un nouveau type de politique publique, par rapport à la verticalisation et à la

sectorisation, caractéristiques des politiques publiques nationales le plus souvent prises comme objets d'études.

Le modèle allemand local transversal pour la gestion et régional administratif pour le contrôle, s'inscrit dans une culture du municipalisme, avec le modèle de l'entreprise municipale transversale (*Stadtwerk* : usine de ville).

Le pays de la subsidiarité opte pour la région administrative, en matière de gestion des ressources : articulation des actions sur les eaux et sols (*Wasser und Boden*).

Au delà, donc, du débat sur la privatisation et en prenant en compte celui sur la centralisation et la décentralisation, puis celui sur la transversalisation ou la gestion intégrée, on découvre de nombreux enjeux associés à la transformation des politiques publiques de l'eau : mais le plus fondamental n'est-il pas celui de la modernisation de la démocratie ou comment l'eau pourrait ne pas être un enjeu social et politique.

En Allemagne, la culture de l'eau est celle d'un bien commun, d'une *common property*, et dans un système fédéral et subsidiaire, chacun contrôle a posteriori celui qui est sous son autorité.

On passe d'une opposition entre eaux publiques et eaux privées à une autre structuration où la répartition entre usagers hésite entre le mode réglementaire (*top down*) et le mode négocié (*bottom up*).

Ce qui est au cœur du génie de l'eau, c'est non seulement la maîtrise de nouvelles disciplines et de nouveaux savoir faire relatifs aux processus naturels, mais également des relations beaucoup plus développées entre les élus disposant de l'autorité d'organisation, et les citoyens pour lesquels la citoyenneté s'appuie davantage sur la qualité d'usage et moins sur celle de propriétaire que par le passé.

En conclusion les pays européens s'orientent vers une simplification générale des organismes gestionnaires de la ressource en faveur des bassins versants.

L'aménagement des eaux est un processus plus politique que technique (Dennis Parker, Edmund Penning-Rowsell, 1980), dans leur analyse de la régionalisation de l'eau, en prenant en compte le débat sur la transversalisation ou la gestion intégrée, on découvre de nombreux enjeux associés à la transformation des politiques publiques de l'eau, mais le plus fondamental n'est-il pas celui de la **modernisation de la démocratie.**

### Article :

A Berlin : tentative d'ouverture d'un système décisionnel clos, Charlotte Halpern, Hartmunt Haussermann, « Vers une sortie de la crise ? Les attermolements de la métropole berlinoise au terme d'une décennie de querelles de clocher », Revue française d'administration publique, n°107,2003,pp.341-342 (extrait)

Dans le contexte extrêmement chaotique qui suivit la réunification, il devint urgent de définir au plus vite des lignes directrices afin d'encadrer et de limiter la pression financière exercée par de puissants acteurs privés et publics. Le Sénat tenta de canaliser et de coopter certains opposants potentiels à travers l'ouverture de plusieurs espaces de discussion, dont le plus représentatif est le *Stadtforum* (créé en 1991). Cet espace de discussion aux formes inédites devait permettre l'émergence d'un intérêt public négocié et de relations informelles entre les membres des administrations, les experts et les représentants des différents groupes d'intérêts présents dans les débats. Cette initiative a sans aucun doute multiplié les opportunités de contacts avec une administration locale traditionnellement refermée sur ses propres réseaux d'acteurs. Cependant, en raison de la concurrence interne que se livraient différents pans de l'administration du Sénat, celles-ci privilégièrent le renforcement des contacts sur une base individuelle tout en restant extrêmement rétives face à toute velléité d'instauration de mécanismes de coordination politiques et institutionnels à l'échelle de la métropole.

La faible capacité d'expertise de l'administration berlinoise conduisit le Sénat à s'appuyer sur certains réseaux d'experts, accentuant par là le poids des intérêts sectoriels et se discréditant davantage aux yeux de l'opinion publique. Les débats relatifs à l'aménagement de certains lieux symboliques tels que l'Alexanderplatz ou à la préparation du plan d'aménagement du centre ville accordèrent en effet une large place à des experts appointés par le Sénat et soutenus par la chambre d'architecture de Berlin. Ceux-ci étaient porteurs d'une conception réductrice de l'aménagement urbain tandis que les problèmes économiques ou encore la question de la cohésion sociale restaient en marge des discussions. Cette approche suscita de nombreuses critiques qui ne purent s'exprimer que dans les tribunes offertes par les médias locaux.

A cette occasion, le Sénat fut largement discrédité devant son incapacité à faire émerger puis à préserver l'intérêt public local face aux stratégies développées par les investisseurs privés ou publics ou par des réseaux d'acteurs sectoriels. La vague de mobilisation politique observée dans les années quatre-vingt se déclina différemment après la réunification, ces mouvements sociaux urbains suivant en cela un processus classique d'institutionnalisation et de professionnalisation. Afin

d'accéder aux subventions publiques disponibles, de nombreuses structures associatives concentrèrent leurs activités dans la prestation de services de proximité à l'échelle des quartiers et délaissèrent peu à peu la contestation directe de la politique menée par le Sénat ; cette course aux subventions a accéléré la fragmentation de cette mouvance contestataire tout en renforçant sa capacité d'action à l'échelle des quartiers.

Ainsi, seuls quelques comités de citoyens se mobilisent encore de façon sporadique, mais ils ne disposent ni des ressources institutionnelles suffisantes ni de la capacité de coordination nécessaire pour influencer en profondeur les décisions qu'ils contestent. Ces groupes issus de la société civile constituent désormais un réseau très dense d'acteurs intermédiaires avec lesquels les autorités publiques n'hésitent plus à constituer des alliances temporaires en fonction de leurs intérêts respectifs. Les « *Bezirke* » (quartiers) ont ainsi multiplié les partenariats afin de pallier la disparition progressive de leur autonomie financière, notamment dans le domaine de la santé ou de l'accueil des jeunes et des personnes âgées. Ces stratégies au cas par cas accentuent cependant le peu de lisibilité des processus décisionnels et l'enchevêtrement des responsabilités aux yeux de la population locale.

La recherche par le Sénat de nouveaux partenaires se solda par la multiplication d'initiatives éparpillées dont l'unique objectif était d'obtenir un partage des risques sans partage des responsabilités. Cette faible ouverture fut cependant mise à profit par des acteurs issus de la société civile et du secteur public pour développer leurs propres stratégies à l'ombre de la politique menée par le Sénat. Au lendemain de la réunification, la coalition au pouvoir dominait largement le rapport de forces entre les acteurs du développement local. Dix ans plus tard, il ne s'agit plus que d'un gouvernement local affaibli, fermé sur lui-même et soumis à la pression de groupes d'intérêts sectoriels. La crise fiscale de 2001 offrit une opportunité au SPD de former un nouveau gouvernement en s'appuyant sur la somme des intérêts hétéroclites qui se retrouvaient dans leur contestation du système institutionnel hérité de la guerre froide.

## Etude de cas : la participation citoyenne dans le management de quartier à Berlin.

Cette étude de cas traite du dispositif de « management de quartier » dans la ville de Berlin. Le cadre du programme fédéral *Soziale Stadt* (ville sociale) sera exposé. Nous expliciterons les conditions d'inscription du management de quartier comme instrument de gestion territoriale neuve dans une structure administrative préexistante. Comment le management de quartier tente-t-il d'enrayer le cercle de dégradation ? Il émerge de cet axe de travail des problématiques dérivées qui interrogent l'efficacité du dispositif opérationnel : quels sont les principes et les méthodes mis en œuvre ? Dans quelle mesure ce modèle stimule-t-il les initiatives locales et quelles en sont les limites ? Quel est le poids des habitants dans le projet de développement micro-local ?

### 1- Le programme « soziale Stadt » : la ville sociale

#### 1.1 Le cadre de cohérence du programme fédéral « ville sociale »

Ce programme constitue le cadre fédéral d'action pour les quartiers en difficulté. Il se polarise sur les « périmètres urbains aux besoins manifestes de développement » (1), pour réactiver le processus d'intégration sociale, économique et urbaine. Il postule que la société civile est un acteur légitime pour collaborer à la réémergence des quartiers urbains pris dans un cercle de dégradation. Le programme se caractérise par :

- une géographie prioritaire des périmètres sensibles à l'échelle fédérale allemande
- une approche sociale des phénomènes de dégradations urbaines et une vision transversale des problématiques locales (en opposition à des programmes de rénovations « lourdes », d'abord concentrés sur la restructuration du bâti et de l'espace public).
- une stratégie d'association des acteurs et des habitants à la revitalisation de leur espace de vie.

Un programme entre l'Etat fédéral et les *Länder* a été initié en 1998 par la coalition SPD /verts, dont le financement est tripartite : le gouvernement fédéral finance le programme à hauteur de 77 millions d'euros, les *Länder* et les communes investissent près de 150 millions d'euros, ce qui finalise un volume total de 230 millions d'euros /an. Le principe d'articulation des ressources et financements (aux différents échelons) correspondent au niveau fédéral à un regroupement de fonds interministériels et de programmes de développement urbain (2)

---

1-Bagge k., Quartiersmanagement. Chancen und Hindernisse für eine integrierte Stadtteilentwicklung an Beispielen aus Berlin, diplôme de fin d'études, Universität zu Köln, Mathematisch-Naturwissenschaftliche, Geographisches Institut, Köln, 2002

2-[www.sozialestadt.de/programm/uebersicht-bmvbw.shtml](http://www.sozialestadt.de/programm/uebersicht-bmvbw.shtml).

3-54% des quartiers concernés sont dans des villes de + de 100000 habitants (dont 23% dans des villes de + de 500000 habitants) et presque 1/3 dans des villes de moins de 50000 habitants. Le phénomène ne se limite pas aux grandes villes, mais concerne des zones urbaines peu denses, et des villes moyennes et petites.

Les périmètres des quartiers furent proposés par les villes, qui justifiaient leur demande par une étude sociodémographique préalable et par un plan d'action chiffré. 249 périmètres sont sélectionnés dans 184 villes, dont près de la moitié comportent plus de 100000 habitants (3).

Les managements de quartiers comme instruments opérationnels de terrain sont montés à partir de 1999 pour une période limitée, jusqu'en 2006. Parmi cette diversité des cas, 16 « quartiers pilotes », répartis sur le territoire fédéral, bénéficient d'une attention particulière comme échantillon représentatif. L'évaluation en temps réel permet un retour d'informations permanentes et une synthèse rapide des expérimentations locales. Autrement dit, le suivi facilite l'analyse empirique et les adaptations stratégiques. La qualité opérationnelle et les répercussions sur le quartier y sont examinées, et donnent lieu à des recommandations de « bonnes pratiques ». L'évaluation des managements de quartiers sur le territoire fédéral est effectuée par le Difu (*Deutscher Institut für Urbanistik*). Cette expertise indépendante traite et documente ces résultats et fait office de centre de ressources du programme « ville sociale ».

## 1.2 L'adaptation du management de quartier au niveau du Land de Berlin

Berlin, Land autonome dans la structure fédérale, est souverain pour définir les politiques sur son territoire. C'est à cette échelle qu'est harmonisé le programme « ville sociale » (4). A partir de 1999, le management de quartier est officialisé comme instrument de lutte contre les disqualifications urbaines. Il est activé d'abord sur 15 puis 17 quartiers (en 2001) touchés par les exclusions économiques, sociales et urbaines. Ils cumulent un total de 223 000 personnes, soit 6.7% de la population berlinoise.

Après avoir identifié les carences par un suivi socio-économique et itératif des quartiers (5), le Sénat a défini neuf priorités d'action : élargir les perspectives sur le marché du travail, élargir l'offre de formation et de qualification, améliorer la qualité de l'habitat et de l'espace de vie, développer les infrastructures sociales en adéquation avec les habitants, développer la vie culturelle de quartier en adéquation avec les habitants, améliorer le niveau de santé, renforcer la sécurité et améliorer le sentiment de sécurité, favoriser la tolérance de la vie collective et consolider les structures sociales, intensifier la participation des habitants.

---

4- Le programme du Land se nomme : « Management de quartier-procédés intégrés pour les périmètres urbains aux besoins manifestes de développement ».

5-Les problématiques auxquelles ces actions tentent de répondre seront donc développées dans la rubrique sur la signification sociale du management de quartier. Les outils statistiques de suivi auxquels il est fait référence sont : Sozialstrukturatlas berlin 1999 et Stadtmonitoring Soziale Stadtentwicklung,2000

Ces axes stratégiques généraux (6) sont adaptés aux profils de chaque quartier qui les intègre dans un concept opérationnel.

La résolution rapide de problèmes aigus de terrain implique une approche transversale et exige une efficacité de traitement qui dépend de la qualité des cheminements administratifs.

Or le management de quartier doit s'imbriquer dans une structure administrative existante.

Les trois échelons que sont : le Sénat de Berlin, les mairies d'arrondissements et l'intervention sur le quartier enclenche une dynamique verticale « d'ascenseur » à articuler avec les traitements sectoriels.

La phase d'implémentation comportait un triple risque : une concurrence au sein de la structure hiérarchique, des blocages avec les administrations peu accoutumées à une coopération territorialisée et une action ralentie par des conflits politiques (7) -La stabilité du management de quartier nécessitait dans la première phase une reconnaissance institutionnelle et une formalisation de ses méthodes.

A cet égard l'administration sénatoriale pour le développement urbain (8) (également responsable des domaines de la construction, de l'habitat, des transports et de l'environnement) a créé un service spécialisé. Cette cellule, responsable de la conduite stratégique, pourvoit un interlocuteur pour le suivi permanent de chacun des 17 quartiers, lors d'une rencontre mensuelle.

Les rapports entre la mairie d'arrondissements (*Bezirk*) et le management de quartier sont sensiblement différents. Un coordinateur au niveau de l'arrondissement est nommé et des contacts avec les élus sont entretenus au cas par cas. Si cette adaptation permet en théorie de synchroniser l'action opérationnelle sur le territoire de la mairie, la pratique révèle parfois des blocages. D'une part, les managements de quartiers, relativement autonomes sur le terrain, courent le risque d'être perçus comme un instrument imposé par un Sénat qui concurrencerait les compétences sociales de l'arrondissement. Le bilan effectué par la DIFU en 2002 pour l'ensemble des managements de quartier en Allemagne soulignait qu'ils devaient réussir à se faire découvrir au niveau de la politique communale par la qualité de leur concept opérationnel.

---

6-cette critique a été formulé dans l'évaluation du management de quartier à Schöneberg-Tempelhof, publiée en 2003/ Empirica, Evaluation Quartiersmanagement, fachgespräch im bezirk Tempelhof-schöneberg, empirica, Berlin.

7-Deutsches Institut für Urbanistik (DIFU), Die Soziale Stadt. Eine erste Bilanz des Bund-Länder-Programms « Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf- Die soziale Stadt », DIFU, Berlin, 2002.

8-senatsverwaltung für Bauen, Wohnen, Verkehr, Stadtentwicklung und umweltschutz

Berlin s'engage actuellement dans un renforcement du rôle des arrondissements et expérimente une nouvelle forme de coopération. L'arrondissement de Mitte-Prenzlauerberg-Wedding, où se situent cinq structures de managements de quartiers s'est vu conféré par le Sénat le pilotage politico-administratif (9) du dispositif. Ce transfert de compétence pour les autres périmètres est actuellement en débat.

## 2-Le management de quartier

### 2.1L'héritier d'une histoire entre rénovation urbaine et mouvements contestataires.

Il est tributaire d'une vigilance civile face aux choix politiques.

De plus, le management se localise sur un ancien « périmètre d'assainissement », pris dans une dialectique de rénovation/confrontation.

Pendant les années de séparation, certains quartiers furent pris dans une spirale de dégradation. La politique de rénovation brutale (*Kaltschlagsanierung*) consistait à laisser les bâtiments devenir vétustes pour les démolir et reconstruire des immeubles neufs, aux normes plus hautes. Simultanément, la vacance chronique de certains bâtiments permit à de nombreux *squatters* d'installer des projets communautaires. Cette scène alternative se refusa à abandonner ses quartiers et constitua un contre-pouvoir militant qui mena une violente contestation pour paralyser cette politique. L'IBA Kreuzberg (International Bauausstellung) est une société d'aménagement fondée en 1979, pour mener le projet urbain du quartier de Kreuzberg. Dans ce contexte conflictuel, douze principes de « rénovation douce » (*behutsame Renovierung*), adoptés par le Sénat en 1983.

Ce fut le départ d'un nouveau paradigme du renouvellement urbain.

Les méthodes de planification du périmètre d'assainissement (*Sanierungsgebiet*) à Berlin évoluèrent d'une destruction/reconstruction au milieu des années 70 à une réhabilitation de l'habitat ancien en aérant le bâti, en travaillant les cours intérieures, en créant des espaces verts.

En 1985, le Sénat impose un plan social d'accompagnement basé sur les principes de la rénovation douce (possibilité pour les locataires de rester dans leur logement, concepts différenciés de rénovation avec les habitants sur des échelles réduites, recherche de compromis entre le besoin de régénération avec les habitants sur des échelles réduites, recherche de compromis entre le besoin de régénération urbaine et les gênes sociales et matérielles occasionnées) (10).

Ces principes furent ensuite étendus à la ville réunifiée en 1993, avec des aides aux propriétaires pour rénover eux-mêmes leurs biens immobiliers. La résonance de ces concepts a fortement influencé les méthodes de travail du management de quartier aujourd'hui.

---

9- Le Land de Berlin s'est engagé dans une restructuration administrative due notamment à la crise de ses finances et au poids de la dette publique.

10-AG SPAS e.V, Gutachten über den Verlauf und die Ergebnisse der Sozialplanung im Sanierungsgebiet Schöneber-Bülowstrasse, Berlin, 1994, 344 p.

Les 12 principes de la rénovation douce (11) stipulent que :

-la rénovation urbaine doit s'adresser aux besoins des habitants, et les impliquer dans la planification urbaine. Le parc de logement existant doit être préservé lorsque cela est possible ;

-la base du renouvellement urbain doit opérer un large consensus entre les utilisateurs et les responsables ;

-les phénomènes d'insécurité et d'anxiété doivent être combattus pour rétablir une confiance. Ce principe doit être intégré aux plans d'actions des propriétaires. Des actions urgentes doivent être entreprises pour répondre aux dégradations du bâti.

-le développement doit être mené par étapes (...) Les modes de vie doivent faire l'objet d'une attention particulière, la situation du logement en centre-ville doit être améliorée en évitant les démolitions, en planifiant des espaces verts, et en utilisant de manière innovante les murs et façades.

-les équipements publics doivent être renouvelés et adaptés aux besoins des habitants ;

-une planification sociale doit être menée en ce qui concerne les droits de participation et les droits matériels des habitants concernés ;

-une rénovation urbaine maîtrisée exige la transparence du circuit de décision, des systèmes de représentations efficaces et des comités organisés dans les quartiers ;

-la rénovation urbaine doit reposer sur des bases de financements stables et saines ;

-toute opportunité d'associer de nouvelles sources de financements doit être utilisée ;

-les mesures prises doivent assurer une réalisation conforme à ces principes après 1984.

## 2.2 Un instrument opérationnel pour des principes d'action

L'efficacité du management de quartier est corrélé aux critères d'efficacité suivants : d'abord une liaison aux ressources financières fédérales, du Land et de la commune, ensuite l'activation d'acteurs influents et enfin l'expérimentation de nouvelles formes de management.

Le management de quartier se présente sous forme d'une agence de développement, une « vitrine » de l'action publique dans les quartiers difficiles, dont la démarche est de générer des effets d'entraînement. La réponse à un environnement social et urbain qui accumule les déficits est d'enclencher une dynamique locale en se positionnant comme rouage démultiplicateur entre les populations, les acteurs et l'administration. Le management de quartier s'emploie à reconnaître les potentiels de quartiers défavorisés et à faire fructifier ce capital local par des projets et des services.

---

11-d'après : Droste C., Knorr-Siedow T., NEHOM- Neighbourhood Housing Models. The Berlin case studies, IRS Erkner, 2002

Le dispositif est contractualisé entre des bureaux d'études urbaines et sociales, économiques...le Sénat et la Mairie d'arrondissement. La conduite du management de quartier est menée par de petites équipes d'experts locaux qui doivent justifier d'une expérience préalable dans le périmètre. Les équipes sont pluridisciplinaires et les compétences requises regroupent des qualités organisationnelles et communicationnelles, un engagement et une identification à leur travail.

Le concept d'action intégré est un instrument stratégique de conduite du développement des quartiers, qui formule les ordres de priorités. Le concept fut défini itérativement ? Chaque quartier utilisa des méthodes propres de participation des habitants (débat, conférences de quartier, ateliers...) avant la phase de validation politique. Les déficits et les besoins des quartiers orientent donc le concept d'action de la ville, ensuite articulé au niveau des quartiers.

La complémentarité des interventions est recherchée. Les effets de synergies et les combinaisons sectorielles de projets sont privilégiés autour des thématiques clefs du développement local. Le management de quartier travaille à une mise en réseaux des acteurs du développement de l'économie locale, notamment les propriétaires et les bailleurs sociaux.

Les coopérations externes (12) contribuent à impulser les projets par une expertise technique et un investissement financier dans les projets (les coûts de fonctionnement restant la compétence des pouvoirs publics). En effet, les protagonistes locaux doivent devenir un des pivots de l'action publique et le management de quartier se positionne à l'interface des secteurs public et privé.

A titre d'exemple, les mesures de coopération dans le quartier de Schöneberg Nord ont fait l'objet d'un calcul quantitatif (13)

Cent sept actions coopératives ponctuelles ont été menées dans le domaine politico-administratif, 81 avec des industries et entreprises privées, 30 avec des écoles et des organismes travaillant avec les enfants, 15 avec les administrations pour le travail, 10 avec des centres de quartier et 8 avec la police.

### 2.3-Les méthodes de travail du management de quartier

Les groupes de travail rassemblent les professionnels et les acteurs locaux. La capacité de travailler en réseaux domine. Les acteurs et professionnels se penchent sur des thématiques propres au quartier (développement économique d'une rue, délinquance juvénile...). Sans associer directement les habitants, ils constituent un support de réflexion continue sur les problématiques de terrain et les traitements possibles.

---

12- Les coopérations avec des fondations, institutions, administrations et le secteur économique privé sont activement recherchées.

13- Empirica, Evaluation Quartiersmanagement , fachgespräch im Bezirk Tempelhof-Schöneberg, empirica, 2003, Berlin.

Le financement des projets d'habitants est une pierre angulaire du processus d'activation ; Les habitants ne bénéficient pas seulement d'un support financier pour leurs projets, mais sont pleinement impliqués dans la gestion des fonds.

Les fonds de quartier (*Quartiersfonds*) sont des enveloppes d'un montant de 500000 euro attribuées en 2001 par le Sénat à chaque management de quartier pour une période de deux ans. Une série de projets émergeant du quartier était financée au moyen d'un fond géré par un jury de citoyen. Les projets devaient avoir un caractère collectif, contribuer au développement local ou soutenir des groupes d'habitants. 70 projets furent proposés par quartier, en moyenne. La moitié fut financée. Les thématiques portaient souvent sur le renforcement des infrastructures sociales, sur les loisirs et la culture, les jeunes et les enfants. (14)

Les jurys de citoyens, qui répartirent les fonds de quartier avaient un nombre de participants proportionnels à la population du quartier ; Ils regroupaient une majorité d'habitants, complétée par des acteurs locaux et associations ; les habitants étaient tirés au sort sur un registre local 5incluant les étrangers). D'après E.Koehl et Y. Stitomer, la représentativité des jurys de citoyens est fondée sur la double légitimité « *de la délégation (pour les représentants des « forces vives ») et de l'ordre sociologique ou statistique (pour les jurés tirés au sort)* ». (15) Ils notent cependant que les étrangers, les personnes âgées et les individus en situation de précarité se tiennent en retrait. Cette expérience développe l'esprit citoyen des porteurs d'initiatives et la responsabilité décisionnelle des jurés.

Le management de quartier a une fonction de préparation, d'animation, d'expertise technique des projets mais reste neutre et ne doit ni participer, ni influencer la décision. L'expérience est un exemple de pragmatisme démocratique mais n'aura pas été renouvelée après une période expérimentale de deux ans.

Les fonds pour l'action (*Aktionsfonds*) sont financés par le Sénat à hauteur de 15000euros /an. Ils ont vocation à dégager de petites sommes (500 euros en moyenne, jusqu'à 1500 euros) pour des microprojets profitant à la collectivité, tels que la subvention d'un évènement, un projet de renforcement du voisinage,...Ce jury se compose d'un échantillon d'habitants sur la base d'un engagement volontaire. Le volume des fonds de quartier permettrait une certaine liberté de soutien des initiatives locales. Or le Sénat n'a pas renouvelé ce financement 5parcimonie justifiée par le déficit chronique des finances publiques depuis les années 90). Cela pose plusieurs difficultés. D'une part une évaluation de long terme s'avère impossible. D'autre part, cela limite la marge de manœuvre, même si la recherche de financements et de coopérations appartient aux compétences initiales du management de quartier.

---

14-Koehl E., Sintomer Y., Les jurys de citoyens berlinois, Centre Marc Bloch, synthèse du rapport final pour la délégation interministérielle à la Ville, Berlin,2002 6 p.

15-ibid

Mais les modalités de travail que cette limitation (un budget exsangue, la recherche de financements extérieurs, des investissements en temps de travail remplaçant des investissements financiers (16) alourdissent la charge des managers.

Activation et participation sont deux catégories méthodologiques (17) ancrées dans les pratiques du management de quartier. Elles consistent soit à dynamiser le milieu social, soit à associer les individus à un processus plus technique.

L'activation recouvre « toutes les techniques qui permettent de rentrer en contact avec des groupes et/ou des individus et qui facilitent la communication dans les quartiers ». (18).

Ces modes participatifs s'opèrent souvent sous forme de contacts directs, informels et ponctuels entre individus ; ils n'appartiennent donc pas ou peu aux méthodologies de projets et regroupent l'offre d'information, de conseil, de médiation (notamment pour la gestion de situations conflictuelles), de travail social, d'animation, de travail avec des groupes d'intérêts et associations, de visites de quartier (espaces publics et privés), de rencontre d'acteurs/habitants/usagers, d'évènements (fêtes de quartier, expositions, inaugurations) et de questionnaires « activants » (sous forme d'enquêtes sociologiques avec une invitation à s'engager).

La participation des citoyens (*Bürgerbeteiligung*) est un concept qui recouvre des déroulements plus formalisés pour associer les habitants à des formules de participation complexes. Les participants sont informés et formés. Ils apportent une capacité de dialogue, d'expertise technique et participent parfois à la décision. Les procédés sont à dominante dialogique/ d'une part les forums de quartier, les conférences, les débats, les groupes de parole avec modération ; et d'autre part des dispositifs au contenu technique renforcé : les jurys de citoyens, les groupes de travail thématiques, les ateliers de l'avenir, les méthodologies de projets, les évaluations habitantes.

Les projets : Le management de quartier travaille largement à initier et à accompagner des projets locaux diversifiés. Dans les projets de traitement de l'espace urbain, les habitants n'ont qu'une fonction limitée, mais néanmoins symbolique (lorsque les enfants participent au design d'une aire de jeu) ; Les projets socioculturels en revanche leur permettent de s'investir pleinement, y compris comme porteurs ; Le management de quartier évite autant que possible lui-même de piloter le projet, mais il le suit, met à disposition ses compétences et peut y participer financièrement. La politique d'accompagnement se caractérise par une tentative de rendre les projets autonomes et de développer des structures durables. Ce chemin vers l'autosuffisance rompt avec le schéma de dépendance des subventions publiques.

---

16- Les stratégies « d'occupation des chômeurs » (Arbeitsbeschäftigungsmassnahmen .ABM) mettent en place des structures d'aides aux actions des managements de quartiers.

17- Deutsches Institut für Urbanistik 5DIFU), Die Soziale Stadt. Eine erste Bilanz des Bund-Länder-Programms 3Stadtteile mit besonderem entwicklungsbedarf- Die soziale Stadt3,DIFU, berlin,2002

18- Bagge k., Quartiersmanagement. Chancen und Hindernisse für eine integrierte Stadtteilentwicklung an Beispielen aus berlin, diplôme de fin d'études, Universität zu Köln, Mathematisch-Naturwissenschaftliche, Geographisches Institut, Köln, 2002

Le management de quartier ressemble à une « pépinière » de projets où un fourmillement d'initiatives voit ainsi le jour. L'innovation y est présente au travers des microstructures, des formes partenariales, des modes de financements, du suivi et de l'évaluation.

Pour Hinte (19) la mobilisation des habitants est optimisée par une multiplicité d'actions diversifiées. L'accumulation de ces petites poussées optimise alors les conditions de l'activation. Cela permet de stimuler l'intérêt des habitants à s'engager dans le débat et dans les projets de proximité.

Le travail de relations publiques fait connaître le management de quartier, soigne l'image du territoire et contribue à une visibilité de la politique urbaine. Il combat ainsi activement les phénomènes de stigmatisation dont souffrent la plupart des territoires. Enfin chaque agence possède sa charte graphique propre et met à profit des supports multiples : des journaux de quartier, lettres d'information, plaquettes, brochures, affiches... Des informations complémentaires en turc et en arabe sont souvent proposées. Un portail Internet commun aux 17 périmètres, permet d'accéder au site de chaque management de quartier.

En résumé, l'adaptabilité du management de quartier dépend donc de l'intégration à la structure administrative, d'une expertise consciente de l'identité urbaine du quartier et finalement du montage d'un dispositif managérial emprunt de pragmatisme.

Le management de quartier est un instrument qui riposte aux dégradations des quartiers par l'implémentation d'une méthodologie managériale flexible, dont les domaines d'application et les impacts ont des incidences sur le territoire.

La souplesse du management de quartier favorise son intégration aux structures administratives existantes, lorsqu'il est épaulé par une volonté politique affirmée. Les techniques du management adaptées à l'action publique apportent la preuve de leur efficacité. La culture de l'action véhiculée facilite la mobilisation des ressources (publiques comme privées) et la mise en réseaux des acteurs et compétences en amont. En aval, les répercussions sur le terrain sont visibles. Les actions partenariales accompagnent la revalorisation de l'environnement urbain. Les acteurs locaux bénéficient de retombées concrètes (bailleurs sociaux, commerçants, écoles,...)

D'autre part, le registre social déployé est diversifié et cohérent. Ainsi, la complémentarité méthodique des concepts d'activation et de participation permet d'appréhender la méfiance de certains groupes vis-à-vis d'une offre institutionnalisée. En conséquence, la gamme se diversifie et s'adapte à la demande. L'accompagnement de microprojets développe la capacité d'autogestion des habitants, la création d'espaces, de services et d'activités renforcent et dynamisent les réseaux sociaux. Cependant, la nature de ce dispositif n'est pas capable de répondre à des carences structurelles. Il n'a que pas d'emprise sur le marché du travail, ni sur les effets de paupérisation des populations.

---

(19)-Hinte W., bewohner ermutigen, aktivieren, organisieren. Methoden und Strukturen für ein effektives Quartiersmanagement. Référence internet (2001)

<http://www.stadteitarbeit.de/Seiten/Theorie/Hinte/Quartiersmanagement.htm>

Par ailleurs, le management de quartier reste une structure dépendante. La faiblesse des ressources financières subordonne l'action à la volonté des acteurs locaux ; à l'acceptation de méthodes coopératives fondées sur des visions prospectives. Quoiqu'il en soit, ils dénotent aujourd'hui d'une culture de l'action publique qui se rénove.

## L'Agenda local 21 à Berlin

Berlin est considérée comme la pionnière des villes Länder et le nord Westphalie (ouest) comme le plus performant, au niveau territorial, la Bavière (sud) comme la plus précoce et la Thuringe comme la dernière concernée.

Les critères retenus sont les activités spécifiques engendrées par l'Agenda, leur diffusion et les conditions de situation économique et de structure administrative en tant que facteurs déterminant les potentialités des autorités locales, les soutiens financiers et politiques pour les initiatives d'Agenda local 21 et les transferts institutionnels et étatiques.

Dans un contexte national, Berlin est parmi la plus active, depuis l'instauration de son Agenda, qui s'est appliqué à 23 quartiers entre octobre 1994 et juin 1998.

L'agglomération Köpenick-Berlin a été la première des autorités locales à promouvoir activement l'Agenda, en Allemagne, servant d'exemple pour d'autres localités.

Un suivi de l'Agenda pour l'ensemble de Berlin en a découlé et novembre 2002, débouchant sur un rapport, publié en février 2003 par le Sénat de Berlin et révisé en mars 2004.

Le progrès principal en est son adoption actuelle par le gouvernement de l'Etat fédéral, et ayant donc été discuté au Parlement, fin 2004.

Le processus berlinois commença en 1994 par un « *bottom-up* » ; ainsi les initiatives berlinoises diffèrent-elles des autres villes *Länder*, tels qu' Hambourg dont l'initiative revint au « *top down* » politique.

Alors que celui ci eut une approche, avantageant la ville de Hamburg, dans la mesure où les décisions prises n'étaient participatives auprès de la population ou de différents groupes sociaux, le « *bottom-up* » berlinois reposait sur une tradition forte d'approches environnementalistes et développementalistes.

Cette longue pratique d'initiatives politiques permit le lancement et l'adoption d'un processus d'Action 21.

Plusieurs d'initiatives d'Agendas tentèrent de reprendre des activités préexistantes, qui adaptèrent l'Agenda 21 local.

Les actions de l'Agenda 21 local dans les quartiers déclinèrent, lorsque il devint manifeste que les décisions publiques ne suivaient plus assez rapidement l'administration locale.

Ainsi le Sénat berlinois n'adopta la résolution de l'appliquer à la ville entière qu'à partir de 1999, cinq après les premières initiatives participatives locales, qui du coup entama une seconde phase de l'Action.

Celles-ci remontèrent jusqu'au niveau de l'administration locale.

Cette nouvelle période se caractérisa par l'implication d'acteurs professionnels, dont les activités étaient largement indépendantes de celles locales du quartier.

Concernant la situation politico-économique, Berlin reste la métropole la plus peuplée avec 3.4 millions d'habitants. Economiquement, c'est un marasme : la ville a reçu des subventions colossales de l'Etat fédéral, depuis la réunification.

Les conséquences de la restructuration économique ont encore des incidences problématiques pour la ville, notamment sa dépopulation ou la régression de sa démographie.

Le taux de chômage est de 20.2%, comparable à celui des Länder de l'est.

Comme l'administration de Berlin est divisée en deux niveaux/ le Sénat, qui fait office d'autorité sur le Land de Berlin et les administrations locales qui gèrent les affaires du quartier.

Les *Bezirkämter* ne sont pas indépendants vis à vis du Sénat qui a le pouvoir d'intervenir dans les décisions locales.

Cette distribution du pouvoir décisionnaire gère les conflits entre la ville et les autorités locales.

Les actions de l'Agenda local 21 berlinois sont financées indirectement par l'Etat fédéral, via le Sénat.

Le modèle berlinois est celui de la coordination économique et financière.

Quarante huit coordinateurs (deux par district) sont assignés à répartir les fonds des actions des districts, s'élevant à 600000 euro par an.

Deux autres supplémentaires, nommés par le Sénat, se chargent d'un office intégrant la ville entière accompagnant l'Agenda 21 jusqu' au niveau local.

Cette charge était limitée à trois ans, mais une étude évaluative a confirmé l'essor d'action dynamisant le processus d'Action 21.

Malheureusement le Sénat supprima ces postes, entraînant la disparition d'action.

La responsabilité d'initiatives autour de l'Agenda dès lors se renvoya d'une structure à l'autre, arguant des niveaux de compétences disparates et non définies.

Aucune solution ne fut trouvée car ni la ville de Berlin ni ses administrations ne trouvèrent les ersatz de fonds.

Cette fausse manœuvre mit le doute dans l'opinion publique sur les capacités des autorités à développer les Actions 21.

L'office centrale du Sénat fut maintenue avec la moitié des coordinateurs initiaux, correspondant au nombre des « *Bezirk* ».

Les transferts institutionnels de l'Agenda berlinois sont incomparables avec la situation des autres *Länder*.

En plus de la création d'Office d' Agenda, un organisme public d'Atelier, chargé de l'échange d'expériences intra-urbaines fut créé en 1995.

Deux autres initiatives de coordination en découlèrent.

L'un fut le Forum d' Agenda, qui depuis 2000 est le corps principal du processus d'Action 21.

Une autre fut créée en 1996, intégrant l'ONG « *die Grüne Liga* », servant de relais, assurant l'information au public et reliant les différentes actions et acteurs, en organisant les évènements de l'Agenda.

Les deux instances sont maintenant financés par le Sénat au niveau de 100000 euros , avec 50000 euros supplémentaires entre 2000 et 2003.

L'échange des meilleures pratiques s'effectue par une lettre réglementaire.

En résumé, l'Agenda Local 21 de Berlin est en avance dans les processus comparatifs.

Tous les quartiers berlinois ont contracté les résolutions de leur Agenda avant juin 1998.

Le processus du »*bottom-up* » a accéléré le processus précocement initié pour l'Allemagne.

L'accès aux ressources économiques, avec ce statut de coordinateur, a d'autant plus accéléré le processus.

Ainsi le développement régressait, lorsque les subsides étaient coupées, et autant d'activités et d'actions dès que les résolutions décisionnelles passèrent dans les quartiers.

Ce qui est à noter sur le cas de Berlin c'est la passation institutionnelle à travers divers organismes entre corps fédéral et instances non-gouvernementales.

## GLOSSAIRE

**Bien commun** : *stricto sensu bonum commune* (St Thomas d'Aquin) est le bien suprême de la communauté, le critère des lois justes.

« (...) le bien commun n'est jamais considéré comme la somme des biens ou des intérêts particuliers : il n'est d'une autre nature qu'eux ; il les transcende en réalisant entre eux, principalement dans la Cité, mais aussi bien dans les divers groupes sociaux, un équilibre qui est destiné à pénétrer de justice la vie sociale ». (S. Goyat-Fabre)

### Gouvernance : (Rhodes, 1996)

- 1- la gouvernance en tant qu'Etat minimal : basé sur le besoin de la réduction des déficits publics, cet usage de la gouvernance se réfère à une nouvelle forme d'intervention publique, et au rôle des marchés dans la production des services publics (Gery Stocker) ;
- 2- la gouvernance corporative. Issue des théories du management, la gouvernance corporative met en relief le besoin d'efficacité, ainsi que « *accountability* » dans la gestion des biens publics (Tricker)
- 3- la gouvernance en tant que « New Public Management » : en prônant les nouveaux mécanismes institutionnels en économie, vise à introduire des méthodes de gestion du secteur privé et établir des mesures incitatives dans le secteur public ;
- 4- la « bonne gouvernance » : utilisée à l'origine par la Banque mondiale en référence à ses politiques de prêts, la bonne gouvernance est une norme qui suppose l'efficacité des services publics, la privatisation des entreprises d'Etat, la rigueur budgétaire et la décentralisation administrative ;
- 5- la gouvernance en tant que système socio-cybernétique. La gouvernance peut être considérée comme « un modèle ou une structure qui se fonde dans un système sociopolitique en tant que résultat commun des efforts d'interaction de toutes les parties concernées » (Jan Kooiman). Les mots clés de cette définition sont la complexité, la dynamique des réseaux et la diversité des acteurs. Le monde politique serait ainsi marqué par les co-stratégies : la cogestion, la corégulation, ainsi que les partenariats public-privé. Le gouvernement relève des « activités soutenues par une autorité formelle », alors que la gouvernance relève des « activités soutenues par des objectifs partagés et construits collectivement » (J.N. Rosenau) ;
- 6- la gouvernance en tant qu'ensemble de réseaux organisés : la gouvernance se réfère à des réseaux de gestion qui sont auto-organisés. Etant donné que l'Etat est l'un des acteurs (et non plus le seul et exclusif) à jouer un rôle dans le système mondial, des réseaux intégrés et horizontaux (ONG, réseaux professionnels et scientifiques, médias) développent leurs politiques et façonnent l'environnement de ce système.

Quant à la notion dans sa nébuleuse signification présente, elle emprunte davantage à celle de caméralisme (beaucoup plus précise dans sa signification), soit à un terme

usité à partir du dix-huitième siècle, en Allemagne surtout (Kameralwissenschaft), pour désigner les « sciences camérales » du con gouvernement, ambitionnant à la fois d'optimiser les ressources de l'État, de mieux satisfaire les besoins de la population, et de servir la prospérité ou ce que nous assimilerions de nos jours au développement économique et social d'un pays.

« **Régulation** : parler de régulation d'un mode de production, c'est chercher à exprimer la manière dont se reproduit la structure déterminante d'une société dans ses lois générales (p.548)(...) Mode de régulation : tout ensemble de procédures et de comportements, individuels et collectifs, qui a la propriété de : reproduire les rapports sociaux fondamentaux à travers la conjonction de formes institutionnelles historiquement déterminées ; soutenir et piloter le régime d'accumulation en vigueur, assurer la compatibilité dynamique d'un ensemble de décisions décentralisées, sans que soit nécessaire l'intériorisation par les acteurs économiques des principes de l'ajustement de l'ensemble du système » p.546, présenté dans Boyer R., Saillard Y., 1995.

**Procedur** : entendu comme le règlement à suivre.

**Vorgehenweisen** : littéralement « démarches allant de l'avant », entendu comme une démarche individuelle à suivre, induit la notion de « *Bildung* » allemande, à travers l'autonomie de soi, impliquant l'éthique d'une responsabilité individuelle (cf Hans Jonas sur le *Principe de responsabilité*).

**Soft law** : textes-types à destination interne ou externe de structures générales de représentation des entreprises, qui un jour seront intégrés en droit positif (*hard law*).

**Shareholders** : désignent les décideurs légitimes d'un aménagement urbain car détenteurs du foncier, ou alors comme les principaux investisseurs de l'opération.

**Stakeholders** : inclut l'ensemble des acteurs impliqués dans la décision d'aménagement.

**Think tank** : est une entité qui a pour objet de produire de la pensée. Des penseurs sont rémunérés pour créer des concepts, imaginer des solutions, lancer des idées nouvelles. Cependant, dans son acception américaine, un *think tank* produit de la pensée opérationnelle. Il ne s'agit pas d'analyses abstraites ou purement universitaires, mais d'une pensée qui en a la rigueur tout en étant déclinable dans l'action, qu'il s'agisse de programme politique ou de régulation. Les *think tank* produisent des idées ancrées sur la réalité. C'est cette conception qui leur confère une véritable utilité et qui conduit des administrations, entreprises, professions, parits politiques, à les financer. les organismes internationaux ont également parfois leur propres *think tank*, comme celui de la Banque mondiale, le *World Bank Institute*. D'autres ont des activités de *think tank* par eux-mêmes, comme l'OCDE ou encore l'UNESCO.

## **BIBLIOGRAPHIE**

### **Ouvrages:**

AMPE Francis, La République des villes, Ed. de l'Aube, Datar 2002

ANTHEAUME Benoît, GIRAULT Frédéric, Le territoire est mort ! Vive les territoires,IRD  
Ed.scientifiques, Paris,2005

BACHELET Franck, MENERAULT Philippe et PARIS Didier, Action publique et projet métropolitain, Paris, L'Harmattan

BALTHAZARD B., Le développement durable face à la puissance publique, Ed. L'Harmattan, 2005

BARRAQUE Bernard, Les politiques de l'eau, Ed La Découverte, 1995

BAUDRILLARD Jean, « La violence de la mondialisation » (tiré de son essai *Power Inferno*, Galilée, 2002, et republié dans *Manière de voir* n°75, juin-juillet 2004)

BILLE Raphael et MEMET Laurent, Concertation, décision et environnement, regards croisés, Ministère de l'écologie et du développement durable, Ed.scientifiques Engreff

BOISSON DE CHAZOURNES Laurence, Une société internationale en mutation : quels acteurs pour une nouvelle gouvernance, Bruxelles,Bruylant,2005

BOITEUX M., L'homme et sa planète, PUF, 2003

CABANNES A., Essai sur la gouvernance publique, Fidecitéa, Paris : Gaalino, 2004

CARLIER B.,Les Agendas 21, outils de développement durable, Techni Cités, Voiron,2004

CLASTRES Pierre , *La Société contre l'Etat* (Minuit, 1974)

CRESAL, Les raisons de l'action publique : Entre expertise et débat,Paris , L'Harmattan,1993

DONZELOT J., « Réévaluer la politique de la ville », Pouvoirs locaux, n° 37, 1998, p.51-60

DORRIER-APRILL E. ; JAGLIN,S, « Gérer la ville : entre global et local », Autrepart, n°21,2002.

DUBERDOUT H., ensemble, refaire la ville, la documentation française, 1983, Paris, 122 p.

DUCOMTE J-M, La démocratie, les éditions milan, 2003, Toulouse, 63 p.

DUFAU Jean-Paul, BLESSIG Emile, Les instruments du développement durable, Rapport d'information n°2248, Délégation à l' aménagement du territoire, avril 2005

DURAN P., Les ambiguïtés de la participation, exigence politique ou nécessité gestionnaire, groupe d'analyse des politiques publiques, école Normale Supérieure de Cachan, Rencontres pour l'avenir de l'éducation populaire 5-6.11.1998, Paris 1998

FALISE M., La démocratie participative. Promesses et ambiguïtés, Ed. de l'Aube, 2003, La Tour d'Aigues, 193 p.

FERONE Geneviève, DEBAS Dominique, GENIN Anne-Sophie, Ce que développement durable veut dire, ENSAM, Ed. d'Organisation, 2004

GENDRON Corinne, VAILLANCOURT Jaen-Guy (sous leur direction), Développement durable et participation publique, Presses de l'Université de Montréal, 2003.

GRAS Alain, Politique, communication et technologies, Paris, Presses universitaires de France, 2006

GODARD F., Le gouvernement des villes : territoires et pouvoir, Paris, Descartes et Cie, 1997

GUIGOU B., Les démarches de gestion urbaine de proximité, G.I.e Villes et quartiers, IAURIF, Paris, 2002

HABERMAS Jürgen, *L'Espace public.* (Payot, 1978 –*Strukturwandel der Öffentlichkeit*, 1962)

HELD David, Un nouveau contrat mondial : pour une gouvernance social-démocrate, Paris, presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 2005

HEURGON Edith et LANDRIEU Josée, Prospective pour une gouvernance démocratique, Colloque de Cerisy, Ed. De l'Aube, 2000

KACZMAREK Bernard, Un nouveau rôle pour les agences de l'eau ? Essai pour une politique franco-européenne de l'eau renouvelée, Ed. Johanet, 2006

LACHAPELLE Guy et PAQUIN Stéphane, Mondialisation, gouvernance et nouvelles stratégies subétatiques, Laval, Québec, Presses de l'université Laval, 2004

LASCOURMES Pierre, Gouverner par les instruments, Paris, Presses de Sciences Po, 2004

LANDRIEU J. et HEARGON E., Prospective pour une gouvernance démocratique, Ed. de l'Aube, 2000

- LATOUR B., Politiques de la nature- Comment faire entrer les sciences en démocratie, Ed. La Découverte, Paris, 1999.
- LEGALES Patrick, Problèmes politiques et sociaux, Gouvernement et gouvernance des territoires n°922, mars 2006, Paris, La documentation française
- LEONE U., BENEST G., Nouvelles politiques de l' environnement, Ed. L'Harmattan, 2006
- MANCEBO Francois, Le développement durable, Ed. Armand Colin, Paris, 2006
- MARECHAL J-P., QUENAULT Béatrice, Le développement durable, une perspective pour le 21<sup>ème</sup> siècle, Ed. Presses universitaires de Rennes, 2005
- MAYER C-L., Société civile, un acteur historique de la gouvernance, Paris, 2007
- REVEL C., La gouvernance mondiale a commencé : acteurs, enjeux influences, Paris :Ellipse, 2006
- RUDOLF Florence, L' environnement- une construction sociale- pratiques et discours sur l' environnement en Allemagne et en France, Presses universitaires de Strasbourg, 1998
- SAEZ Guy (sous la direction), gouvernance territoriale, Logiques politiques, Ed. L'Harmattan
- SCARWELL Helga-Jane et FRANCHOMME Magali, Contraintes environnementales et gouvernance des territoires, Ed. de l'Aube, 2004
- SASSEN Saskia , *La ville globale* (Descartes & Cie, 1996)
- SMONTS M-C, Le développement durable –les termes du débat, Ed. L'Harmattan, 2005
- SOLINIS Germàn, Construire des gouvernances: entre citoyens, décideurs et scientifiques, Bruxelles, PIE-P.Lang, 2005
- STOURDZE L., La participation des habitants à la gestion locale du territoire et l' étude des dispositifs, sous la direction Alain Bourdin, DESS-IFU
- VALLEE A., Economie de l' environnement, Ed. du Seuil, 2002
- VANDERMOTTEN (édité par), Le développement durable, Ed. de l' Université de Bruxelles , 2002
- VEYRET Y., Le développement durable : approches plurielles, coll. 3Initial3, Hatier, Paris, 2005
- VIVIEN Franck-Dominique, Le Développement soutenable, coll. »Repères », La Découverte, Paris, 2005

## Articles:

Analyse des stratégies d'acteurs et de consultation « renouvellement urbain », Taoufik SOUAMI et Frédéric BOUGRAIN, CSTB, 2005

Environnement et politiques locales, Régis MORVAN, Editions Johanet, 2006  
Evaluation environnementale et urbanisme, Carole PICHON, mémoire de DESS  
« Urbanisme-Aménagement », 2005

Evaluation des politiques publiques et indicateurs, Luli NASCIMENTO, Chiers de l'IAURIF, n° 3

Gestion négociée des territoires et politiques publiques, Espaces et sociétés, Ed. l'Harmattan, 1999

Gouvernance, Direction Générale de l'habitat et de la construction, septembre 2000

Gouvernance démocratique et droits de la personne, publié par l'Université d'Ottawa, Ed. Nasir ISLAM, David R. MORRISON, 1996, Association canadienne d'Etudes du développement international

Gouvernance métropolitaine et transfrontalière, Action publique, 1997

Gouvernance participative, Parcs, n°52, juin 2005, pp 10-12

LATTS, Réseaux, institutions et territoires, Paris 2005 et 2002, Laboratoires techniques Territoires et sociétés, UPRES associée au CNRS

Les annales de la recherche urbaine, Gouvernances, n° 80-81, déc. 1998

Revue juridique de l'environnement, n)3, septembre 2006

Y – a-t-il un droit de la concertation, Anne DELAUNEY, Etudes foncières, n° 118, décembre 2000

« La violence de la mondialisation » (tiré de son essai *Power Inferno*, Galilée, 2002, et republicé dans *Manière de voir* n°75, juin-juillet 2004), Jean BAUDRILLARD

« Le discours ne doit pas être pris comme... », in *Dits et Ecrits* III (Gallimard 1994), n°186, 1976 ;

« Préface » à l'édition new-yorkaise de *L'Anti-Œdipe*, Michel FOUCAULT

« La philosophie analytique du pouvoir », texte n°232 (1978) in *D&E III* (pp.534-552) ;

« Deux essais sur le sujet et le pouvoir », publiés pp.297-320 de Hubert Dreyfus & Paul Rabinow, *Michel Foucault, un parcours philosophique* (1982 ; Gallimard, 1984).

« Une biopolitique mineure », entretien dans la revue *Vacarme*, décembre 1999 ;

### Parutions allemandes sur l' Agenda 21 :

Lokale Agenda 21 im europäischen Vergleich, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Umwelt Bundes Amt,1999

KUHN S., SUCHY G., ZIMMERMANN M., Lokale Agenda 21 Deutschland Kommunale Strategien für eine zukunftsbeständige Entwicklung, Internationaler Rat für Kommunale Umweltinitiativen, Springer-Verlag Berlin Heidelberg,1998

SATURA M., LANG P., (Lokale) Agenda 21 Rechtliche Auswirkungen, Umsetzungsmöglichkeiten und-grenzen, insbesondere auf kommunaler Ebene, Verlag,2005

HINTE W., Bewohner ermutigen, aktivieren, organisieren. Methoden und Strukturen für ein effektives Quartiersmangement (disponible sur le net, depuis 2001: [www.stadtteilarbeit.de/Seiten/Theorie/Hinte/Quartiersmanagement.htm](http://www.stadtteilarbeit.de/Seiten/Theorie/Hinte/Quartiersmanagement.htm))

Parutions sur Berlin :

AG SPAS e.V, Gutachten über den Verlauf und die ergebnisse der Sozialplanung im Sanierungsgebiet Schöneber-Bülowstrasse, Berlin, 1994, 344 p.

BAGGE K., Quartiersmanagement ;Chancen und Hindernisse für eine integrierte Stadteentwicklung an Beispielen aus Berlin, diplôme de fin d'études, Universität zu Köln, Mathematisch-Naturwissenschaftliche, Geographisches Institut, Köln, 2002, 114 p.

Deutsches Institut für Urbanistik (DIFU), Die Soziale Stadt,DIFU, berlin, 2002, 347 p.

DROSTE C., KNORR-SIEDOW T., NEHOM, Neighbourhood Housing Models. The Berlin case studies, IRS, Erkner, 2002, 149 p.

EMPIRICA, Evaluation Quartiersmanagement, fachgespräch im Bezirk Tempelhof-Schöneberg, empirica, Berlin,70 p;

EMPIRICA, "Evaluation des Berliner Quartiersmanagements in seiner Pilotphase 1999-2002" <http://www.stadtentwicklung.berlin.de/wohnen/quartiersmanagement/de/evaluation/>

KOEHL E., STINOMER Y., Les jurys de citoyens berlinois, synthèse du rapport final pour la délégation interministérielle à la Ville, Centre Marc Bloch, berlin, 2002, 6 p.

Team Quartiersmanagement Schöneberger Norden Gebiet (Bulowstrasse/Wohnen am Kleitspark) Handlungskonzept 2003, Stiftung SPI-AG SPAS, Berlin, 2003,97 p.

Périodiques:

Actualité juridique n°36, oct 2006

Cahiers du DSU (les) n°26: de la “participation des habitants” au débat public. Refonder la démocratie, CRDSU, mars 2000.

Cahiers du DSU(les), n° 35 : Formes légales et initiatives locales de participation, CRDSU, novembre 2002.

Cahiers du DSU (les), n°17 : Les services publics, entre adaptation et territorialisation, CRDSU, décembre 1997.

Territoire, n°441-octobre 2003, Politique de la ville. Entre participation et pacification

Sites internet :

[www.confrontations.org](http://www.confrontations.org)

[www.agenda-transfer.de](http://www.agenda-transfer.de)

[www.developpement-local.net](http://www.developpement-local.net)

[www.agora21.org](http://www.agora21.org)

[www.globenet.org/horizon-local](http://www.globenet.org/horizon-local)

[www.umweltministerium.bayern.de/agenda/wirtschaft/pakt.pdf](http://www.umweltministerium.bayern.de/agenda/wirtschaft/pakt.pdf)

[www.stadtteilarbeit.de/Seiten/Theorie/Hinte/Quartiersmanagement.htm](http://www.stadtteilarbeit.de/Seiten/Theorie/Hinte/Quartiersmanagement.htm)

[www.stadtentwicklung.berlin.de/wohnen/quartiersmanagement/de/evaluation/](http://www.stadtentwicklung.berlin.de/wohnen/quartiersmanagement/de/evaluation/)

<http://vacarme.eu.org/article255.html> ; Girogo ARNEHM