
La question de l'expertise dans l'élaboration des Agenda 21 constitue un vrai problème. Ainsi, en 2006, Inter-Environnement Wallonie notait que les acteurs qui élaboraient un Agenda 21 local se plaignaient de devoir trop expérimenter. Cette situation handicapait leur réussite et parfois même les empêchait tout simplement de démarrer leur projet. Pour Inter-Environnement, *la Formation des acteurs communaux est pour les communes un des facteurs de réussite essentielle à la mise en place d'un A21L et de projets de développement durable* ⁽¹⁾.

La présente analyse comprendra trois parties. D'abord, nous nous interrogerons sur le type de développement durable qu'une ville comme Ath peut promouvoir. Ensuite, nous envisagerons la nature de l'Agenda 21 que Ath peut mettre en place. Enfin, nous nous pencherons sur le processus de travail possible pour un Agenda 21 local à Ath, avant de conclure.

1. Quel développement durable pour Ath ?

En 1972, la conférence des Nations Unies organisée à Stockholm avait déjà appelé les citoyens et les collectivités, les entreprises ainsi que les institutions à assumer leur responsabilité et leur devoir envers l'environnement. *Les autorités locales et les gouvernements – disait la déclaration finale – auront la responsabilité principale des politiques et de l'action à mener en matière d'environnement dans les limites de leur juridiction.*

Dix ans après cette première conférence, et dans le cadre de sa mise en œuvre, les années quatre-vingt apportent une première définition de ce qui allait devenir le développement soutenable grâce à la mise en place d'une Stratégie mondiale de la Conservation. En 1980, en effet, la réunion de l'Union internationale pour la Conservation de la Nature et de ses Ressources (UICN), fondée à Fontainebleau en 1948, préparée avec le PNUE, le WWF, la FAO et l'Unesco, débouche sur la formulation d'une *Stratégie mondiale de la conservation*.

La conservation y est définie comme *la gestion de l'utilisation par l'être humain de la biosphère de manière à ce qu'elle puisse produire le plus grand avantage soutenable aux générations présentes tout en maintenant son potentiel pour pouvoir satisfaire aux besoins et aux aspirations des générations futures*. La conservation est donc une notion positive, comprenant la préservation, le maintien, l'utilisation soutenable, la restauration et l'amélioration de l'environnement naturel.

Trois objectifs ont été assignés à cette tâche de conservation des espèces vivantes. D'abord, maintenir les processus écologiques essentiels et les systèmes entretenant la vie. Ensuite préserver la diversité génétique dont dépend le fonctionnement de ces processus et systèmes. Enfin, veiller à *l'utilisation durable des espèces et des*

(1) IEW, *Agenda 21 locaux*, 2006, p. 12.

écosystèmes dont sont tributaires des millions de communautés rurales aussi bien que de grandes industries ⁽²⁾.

On le voit, on dispose désormais de la notion de développement soutenable, ainsi que d'une première définition qui va progressivement se diffuser. Mais bien entendu, comme pour la plupart des innovations, sa source n'est pas unique.

Après l'échec de la Conférence des Nations Unies à Nairobi en 1982, l'Assemblée générale des Nations Unies a créé la Commission des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement dont la présidence a été confiée à Gro Harlem Brundtland. L'objectif implicite était de préparer la prochaine conférence pour éviter un nouveau revers ⁽³⁾, l'objectif explicite de l'ancienne Première Ministre norvégienne et de son équipe était de construire un *programme global de changement* suivant quatre axes: 1. des stratégies à long terme en matière d'environnement pour assurer un développement durable d'ici à l'an 2000 et au delà; 2. des méthodes pour que l'intérêt porté à l'environnement débouche sur une meilleure coopération entre les pays ayant atteint différents niveaux de développement économique et social et la réalisation d'objectifs communs, en tenant compte des relations réciproques entre la population, les ressources, l'environnement et le développement ; 3. des moyens permettant à la communauté internationale de faire plus efficacement face aux problèmes de l'environnement, et 4. un programme d'action à long terme pour les prochaines décennies et des objectifs auxquels la communauté mondiale devrait tendre ⁽⁴⁾.

Le Rapport Brundtland, tel qu'il a été publié en 1987, constitue l'aboutissement de tout l'effort fourni depuis vingt ans pour concilier de manière équilibrée la protection de l'environnement et le développement économique. Il s'agit d'un compromis dont les artisans principaux sont assurément Maurice Strong et Ignacy Sachs. Le premier a été un acteur-clé de toute cette évolution en tant que secrétaire général de la Conférence de Stockholm en 1972 puis du Sommet de Rio en 1992 et, enfin, comme conseiller spécial du secrétaire général des Nations Unies de 1997 à 2005. Entre les deux conférences, il assume la fonction de directeur exécutif du Programme des Nations Unies pour l'Environnement. Maurice Strong a lancé en 1973, dans la foulée du Sommet de Stockholm, le concept d'*écodéveloppement*, pour désigner un type de développement qui tienne à la fois compte des contraintes écologiques et du long terme ⁽⁵⁾. Le second acteur-clé est Ignacy Sachs. Conseiller spécial du secrétaire général de l'Onu lors de la conférence de Stockholm, cet économiste est le fondateur en 1973 du Centre de Recherche sur l'Environnement et le Développement (*International Research Centre on Environment and Development*) (CIRED), localisé à Paris. A partir de l'année suivante, il édite les *Cahiers du Développement*. En 1980, il publie *Stratégies de l'écodéveloppement* où il montre comment harmoniser écologie et économie ⁽⁶⁾. Progressivement, Sachs superposera écodéveloppement et durabilité, tout en montrant les aspects systémiques et complexes de ces notions.

(2) *Une stratégie mondiale de la conservation*, dans *Le Courrier de l'Unesco, L'Homme et la Terre, Pour une stratégie du vivant*, Mai 1980, p. 36. – *A World Conservation Strategy*, in *The Unesco Courier, Earth's living resources, A World Strategy for Action Now*, May 1980, p. 36.

(3) Jean-Guy VAILLANCOURT, *Action 21 et le Développement durable*, dans *VertigO, La revue en Sciences de l'environnement*, vol. 3, n°3, Décembre 2002, p. 1.

(4) *Rapport de la Commission mondiale sur l'Environnement et le Développement, présenté au Président du Comité préparatoire intergouvernemental, Conseil d'Administration du PNUÉ*, Nairobi, 10 mars 1987, Version française originale Avril 1987. Avant-propos de la Présidente. Wikisource. – *Commission mondiale sur l'environnement et le développement, Notre avenir à tous*, Québec, Editions du Fleuve et Publications du Québec, 1988.– *Our Common Future, Report of the World Commission on Environment and Development*, UNEP, 1987, A/42/427. www.un-documents.net/wced-ocf.htm.

(5) Jean-Guy VAILLANCOURT, *Le développement durable ou le « compromis » de la Commission Brundtland, Désarmement, développement et protection de l'environnement*, dans *L'Avenir d'un monde fini, Jalons pour une éthique du développement durable, Un dialogue entre Albert Jacquard et Hubert Reeves*, Numéro spécial des *Cahiers de Recherche éthique*, n°15, p. 17-46, p. 29, Québec, Fides, 1991.

(6) Jean-Guy VAILLANCOURT, *Le développement durable ou le « compromis » de la Commission Brundtland...*, p. 32.

Les cinq dimensions de la durabilité ou de l'écodéveloppement sont : la dimension sociale (autre croissance, autre vision de la société), économique (meilleure répartition et gestion des ressources, plus grande efficacité), écologique (minimiser les atteintes aux systèmes naturels), spatiale (équilibre ville-campagne, aménagement du territoire), culturelle (pluralité des solutions locales qui respectent la continuité culturelle)⁽⁷⁾.

Dès le début de ses travaux, la Commission Brundtland reprend à son compte le concept de développement durable, valorisé par la Stratégie mondiale de Conservation et qui, en fait, était de plus en plus répandu même en dehors des cénacles onusiens⁽⁸⁾. De plus, aussi pauvres qu'aient été ses travaux, la conférence de Nairobi n'a pas manqué de le reprendre dans sa déclaration sous la formule de *développement socio-économique soutenable*⁽⁹⁾.

La définition qui émerge des travaux de la Commission Brundtland apparaît dans le chapitre 2 du rapport intitulé *Our Common Future*, sous le titre *The concept of Sustainable Development*. On y retrouve d'emblée les *needs and aspirations of future generations déjà contenus dans la World Conservation Strategy*. Mais les deux concepts clefs qui y sont avancés, d'une part renforcent la dimension d'équité et, d'autre part, insistent sur les limites, sur lesquelles le rapport reviendra par ailleurs.

Le développement soutenable est un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs.

Deux concepts sont inhérents à cette notion :

- *le concept de "besoin", et plus particulièrement les besoins essentiels des plus démunis, à qui il convient d'accorder la priorité,*
- *l'idée des limitations que l'état de nos techniques et de notre organisation sociale imposent sur la capacité de l'environnement à répondre aux besoins actuels et à venir.*

Même si, généralement, la plupart des utilisateurs de cette définition s'arrêtent à la toute première phrase, il est utile de s'appuyer sur la deuxième phrase pour éclairer le concept de développement soutenable. Le dernier paragraphe du chapitre est également précieux car il va non seulement largement dépasser l'idée des omniprésents trois piliers du développement soutenable (économique, social, environnemental) – dernier avatar du fameux « compromis » que constitue ce rapport – mais aussi rendre au concept de développement soutenable toute la dimension systémique que les apports majeurs des travaux du Club de Rome et d'Interfuturs avaient représentée.

Au sens le plus large, le développement durable vise à favoriser un état d'harmonie entre les êtres humains et entre l'homme et la nature. Dans le contexte spécifique des crises du développement et de l'environnement des années 80, que les organismes politiques et économiques nationaux et internationaux n'ont pas résolues – et ne sont

(7) Ignacy SACHS, *Le Développement durable ou l'écodéveloppement : du concept à l'action*, 1994. – *Stratégies de l'écodéveloppement*, Paris, Editions ouvrières, 1980. – *L'écodéveloppement, Stratégies de transition vers le XXIème siècle*, Paris, Syros, 1993. – *Quelles villes pour quel développement ?*, Paris, Puf, 1996.

(8) Au delà du *Manifesto for a Sustainable Society*, publié par de l'Ecology Party britannique, à Sheffield les 25 et 26 septembre 1976, Jean-Guy Vaillancourt (*Ibidem*, p. 34) mentionne l'influence de Lester Brown, directeur du Worldwatch Institute, fondé en 1974, qui publie annuellement depuis 1984 *L'état de la planète* après avoir édité en 1981 son ouvrage *Building a Sustainable Society*, New York, W. W. Norton, 1981.

(9) 3. *During the last decade, new perceptions have emerged : the need for environmental management and assessment, the intimation complex interrelationship between environment , development, population and resources and the strain on the environment generated particularly in urban areas, by increasing population have become widely recognized. A comprehensive and regionally integrated approach emphasizes this interrelationship can lead to environmentally sound and sustainable socio-economic development. Nairobi Declaration, May 18, 1982, 10th Governing Council Session, 13th Meeting, www. <http://www.unep.org/Law/PDF/NairobiDeclaration1982.pdf>*

peut-être pas en mesure de résoudre – la poursuite du développement durable exige les éléments suivants :

- un système politique qui assure la participation effective des citoyens à la prise de décisions,*
- un système économique capable de dégager des excédents et de créer des compétences techniques sur une base soutenue et autonome,*
- un système social capable de trouver des solutions aux tensions nées d'un développement déséquilibré,*
- un système de production qui respecte l'obligation de préserver la base écologique en vue du développement,*
- un système technologique toujours à l'affût de solutions nouvelles,*
- un système international qui favorise des solutions soutenables en ce qui concerne les échanges et le financement, et*
- un système administratif souple capable de s'autocorriger.*

Le succès du Rapport Brundtland, et en particulier de l'approche du concept de développement soutenable, tient, nous l'avons rappelé, bien sûr dans la faculté de convergence entre les préoccupations différentes des acteurs impliqués mais aussi dans la capacité de l'ancienne Première Ministre de Norvège à porter le contenu de *Our Common future* au niveau politique. La participation massive de la société civile au Sommet de Rio a contribué également non seulement au succès de ce nouveau Sommet de la Terre mais aussi à la diffusion dans la plupart des pays du monde du concept de développement soutenable. Les organisations et institutions internationales ainsi que quelques consultants ont fait faire le reste du chemin en considérant dans la fin des années 1990 et dans les années 2000 que le développement durable constituait une des bases de la « bonne gouvernance ».

Le vingt-huitième principe de la Déclaration de Rio (1992) ouvrait d'ailleurs la porte des Agendas 21 au niveau local :

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

2. Quel agenda 21 local pour Ath ?

De nombreuses collectivités territoriales se sont investies dans ces dynamiques et, notamment, le Nord - Pas de Calais. En effet, dans la foulée des deuxièmes Assises nationales françaises du développement durable, le Conseil régional a lancé des travaux prospectifs citoyens qui ont permis d'établir six principes pour un développement durable :

- la démocratie participative, qui implique le citoyen dans ses choix et crée des espaces de débat et de transparence;

- l'équité sociale, qui veille à la relation entre l'accroissement des échanges et les écarts de richesse;
- la solidarité territoriale, entre secteurs en développement et secteurs en déclin;
- l'efficacité économique, attentif à la satisfaction des besoins fondamentaux et à l'adoption de modes de gestions rationnels et autonomes;
- la précaution, l'économie de ressources et la réversibilité, pour une réelle prise en compte de l'environnement;
- la transversalité, qui permet de croiser en permanence, l'économique, le social et l'environnemental pour adopter une démarche "intégrée"⁽¹⁰⁾.

Dans la foulée de ces travaux, et sous l'impulsion de Jean-François Caron, alors vice-président du Conseil régional, ainsi que de Pierre-Jean Lorens, directeur de la Direction du Développement durable, de la Prospective et de l'Evaluation, la Région Nord - Pas de Calais s'est largement investie dans la mise au point d'indicateurs de développement durable aux niveaux régional et local.

En Wallonie, et dans le même esprit, Inter-Environnement a plaidé pour une conception forte du développement durable qui touche à la fois les projets régionaux dans leur ensemble mais aussi les communes. Pour IEW, il s'agit de *développer une dynamique économique qui permette le bien-être de la population et des générations futures, chez nous et ailleurs, dans une société solidaire et la moins duale possible, respectueuse des cultures et qui soit compatible avec la préservation de l'environnement et des ressources naturelles et énergétiques. Cette approche de développement durable nécessite une action politique concertée et partagée, transversale et multidimensionnelle*⁽¹¹⁾.

La Conférence permanente du développement territorial, qui allie les départements de géographie des trois grandes universités de Wallonie et de Bruxelles au service de l'aménagement du territoire wallon, s'est positionné sur la question des Agendas 21 locaux en septembre 2005. La première tâche de la CPDT a été de tenter de définir le processus de l'A21L :

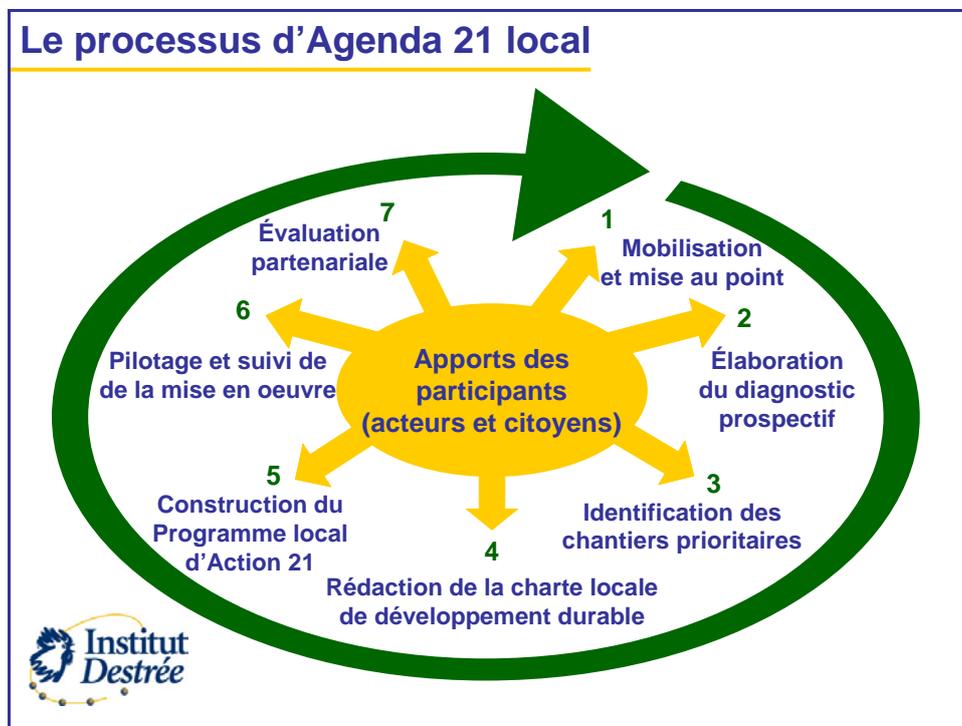
L'Agenda 21 local est d'initiative communale ou supra communale. Il marque l'intention d'une collectivité locale d'intégrer dans chacune de ses décisions la résolution de contribuer concrètement à son niveau à la détermination internationale d'implémenter partout le développement durable. Il s'agit d'une approche systémique appliquée sur tous les secteurs d'activités locales, que ce soit l'économie, le social, le culturel ou l'environnement. Partant d'un diagnostic transversal participatif, l'A21L applique de manière progressive puis systématique les principes du développement durable comme critères de sélection et de concrétisation des projets et ambitions locales sur le court, le moyen et le long termes. Parce que le développement durable est l'affaire de tous, l'A21L repose, tant dans sa conception que dans son opérationnalisation, sur des partenariats locaux et multiniveaux⁽¹²⁾.

Il nous paraît déterminant que, dans la logique de la recherche d'harmonie que le rapport Brundtland a bien mis en évidence, l'Agenda 21 local s'inscrive dans cette logique, en prenant à la fois en compte le niveau local et le niveau global, le court terme et le long terme, comme doit, du reste, le faire la prospective. Dans cette recherche d'harmonie, l'Agenda 21 local considèrera – comme l'a montré Ignacy Sachs, *l'efficacité économique, l'équité sociale, la préservation de l'environnement, l'équilibre spatial, ainsi que l'ouverture et la continuité culturelles.*

(10) Développement durable : un désir d'avenir, NPDC, 2002.
 (11) IEW, Agenda 21 locaux, Namur, 2006, p. 14.
 (12) CPDT, Rapport 2004-2005, Thème 3.2, Septembre 2005.

3. Quel processus de travail pour l'agenda 21 local d'Ath ?

Il nous paraît que la dynamique prospective et le processus mis au point par l'Institut Destrée peuvent constituer un outil adéquat, s'il est adapté à la réalité de terrain, pour construire un Agenda 21 local.



Nous n'aborderons à ce stade que les deux premières étapes.

3.1. La mobilisation et la mise au point

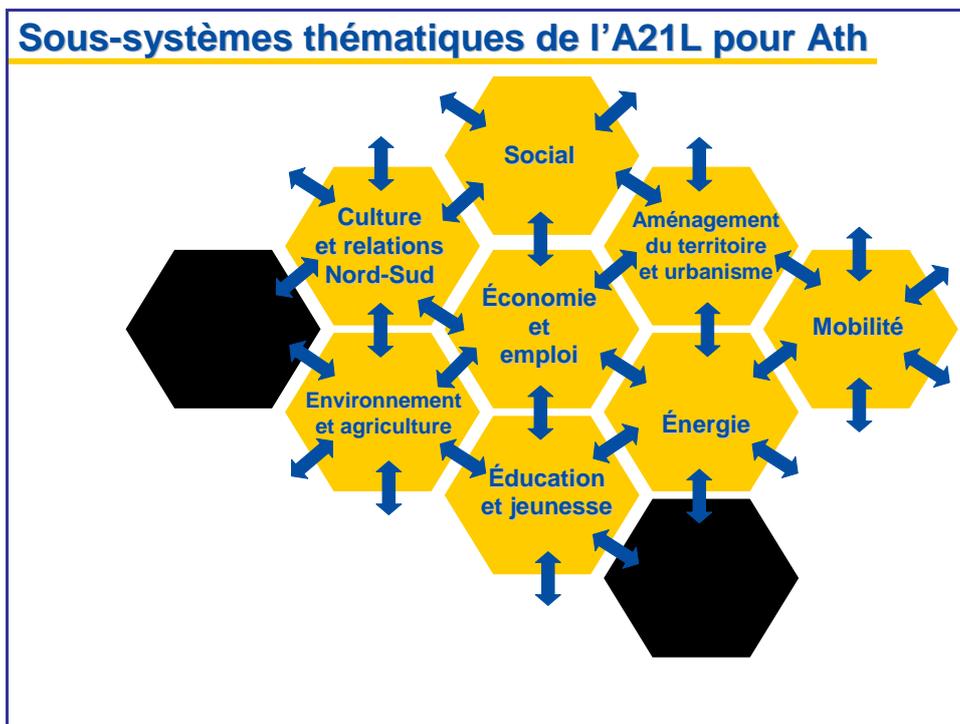
Cette première étape est essentielle car il s'agit de mettre en place les bases de l'ensemble de la démarche. Les tâches suivantes doivent donc être définies avec soin :

- fixer l'horizon temporel de la réflexion ;
- bien préciser l'espace couvert par l'agenda 21 local ;
- établir un calendrier qui court jusqu'à la fin de l'exercice ;
- veiller à la pluralité des participants et au respect des équilibres de la gouvernance (entrepreneurs !) ;
- rechercher les alliances hybrides, sources de créativité ;
- bien fixer les responsabilités des pilotes ;
- veiller à établir une grande liberté de parole ;
- bien définir d'emblée les champs qui pourront être mis en débat et ceux qui ne le pourraient pas ;
- clarifier les objectifs précis de la démarche ;
- etc.

3.2. Le diagnostic prospectif

Ce diagnostic prospectif pourrait être construit en considérant les domaines définis dans la démarche dans leur logique systémique. On pourrait donc les modéliser de la manière suivante.

Sous-systèmes thématiques de l'A21L pour Ath



Cette façon de concevoir les sous-systèmes thématiques de l'Agenda 21 local de Ath permet d'envisager les différentes interactions entre tous ces sous-systèmes (économie et emploi, social, énergie, mobilité, éducation et jeunesse, environnement et agriculture, culture et relations Nord-sud, aménagement du territoire et urbanisme, etc.) mais aussi de prendre conscience qu'il existe des sous-systèmes non encore définis, non étudiés à ce stade, qui agissent comme des boîtes noires et influent sur l'ensemble du système ⁽¹³⁾.

Au titre du diagnostic prospectif, l'ensemble du système, mais aussi chacun des sous-système, pourraient être envisagé au travers des prismes suivant :

- l'environnement du système, qui détermine en partie la manière dont le système fonctionne ;
- la structure du système, c'est-à-dire la manière dont le système est envisagé dans ses parties, dans son organisation ;
- l'activité du système, c'est-à-dire l'ensemble des actions coordonnées du système ;
- les finalités du système, c'est-à-dire les raisons d'être de tout système le conduisant à s'auto-organiser et adapter ses moyens pour assurer son développement ;
- l'évolution du système, c'est-à-dire le mouvement qui affecte une partie ou l'ensemble du système.

D'expérience, ce type d'analyse à la fois systémique et systématique est de nature à assurer la robustesse du diagnostic prospectif.

(13) Avec Jean-Marie Lemoigne, on définira le système comme *un objet qui, dans un environnement, doté de finalités, exerce une activité et voit sa structure interne évoluer au fil du temps, sans qu'il perde pourtant son identité unique*. J-M LEMOIGNE, *Théorie du système général*, 1994, p. 58.

Conclusion

Nous sommes engagés – écrivait Hubert Reeves – dans une gigantesque expérimentation sur le climat à l'échelle de la planète. Nous en observons les effets déjà bien visibles et nous surveillons avec angoisse ceux qui vont survenir. Personne ne peut prévoir quand cette expérimentation s'arrêtera, ni comment la biosphère se présentera alors. Contrairement à l'expérimentateur scientifique, nous ne pouvons pas simplement arrêter le déroulement de l'expérience au cas où elle tournerait mal. Ni même fermer le labo et rentrer chez nous. Nous sommes dans l'éprouvette. Non seulement nous, mais aussi nos enfants et petits enfants ⁽¹⁴⁾.

Ce que les responsables municipaux de Ath ont compris, en lançant leur démarche pionnière d'Agenda 21 local, c'est que leur commune est, elle aussi, dans l'éprouvette de cette immense expérimentation qui nous affectera toutes et tous. Mais soyons sûrs que ceux qui en auront pris conscience, au niveau local, seront les mieux armés pour faire face à aux défis du long terme.

(14) Hubert REEVES, *Mal de terre*, p.11, Paris, Seuil, 2003.