

Durabilité territoriale à la lumière de l'agenda 21 local

[Territorial sustainability in the light of local agenda 21]

Miloud Brahm¹ and Noureddine Eloutassi²

¹Présidence, Université Al Quaraouiyine,
Avenue Abou Al Hassan El Marrini,
Fès, Maroc

²CRMEF, Centre Régional des Métiers de l'Education et de la Formation,
B.P. 49, 30000, VN,
Fès, Maroc

Copyright © 2017 ISSR Journals. This is an open access article distributed under the ***Creative Commons Attribution License***, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

ABSTRACT: Today we note a gradual interest and a growing awareness to the new role assigned to local authorities and their relation to sustainable development; and that, since the adoption of Agenda 21 by more than 170 countries who took part in the Earth Summit held in Rio in Brazil in 1992. This global planning document is presented as a set of action programs and an indicative plan for central and territorial governments, which aims to improve the indicators of sustainable development through the effective and efficient involvement of local authorities. However, this course depends on the degree of commitment of these entities.

KEYWORDS: local government, sustainable development, globalization, agenda 21, strategic planning.

RÉSUMÉ: Aujourd'hui nous constatons un intérêt progressif et une prise de conscience croissante vis-à-vis du nouveau rôle assigné aux collectivités territoriales et leur rapport avec le développement durable ; et ce, depuis l'adoption de l'agenda 21 par plus de 170 pays qui ont pris part au Sommet de la Terre qui s'est tenu à Rio au Brésil en 1992. Ce document de planification global se présente comme un ensemble de programmes d'actions et un plan indicatif pour les gouvernements centraux et territoriaux, qui a pour objectif d'améliorer les indicateurs du développement durable moyennant l'implication effective et efficiente des collectivités territoriales. Néanmoins, cela dépend bien entendu du degré d'engagement de ces entités.

MOTS-CLEFS: collectivités territoriales, développement durable, globalisation, agenda 21, planification stratégique.

1 AVANT-PROPOS

Léo Dayan [1] souligne que la mondialisation dans son volet économique contribue, à des degrés variés et selon des formes multiples, à transformer les sociétés locales en des entités globalisées. Ce qui a conduit à une transformation stratégique favorisant la restriction des distances et le retraçage de nouvelles frontières entre le global et le local.

Cette nouvelle configuration a été traduite par l'agenda 21, qui représente un plan d'action pour le XXI^e siècle adopté en 1992 par 173 chefs d'état. Il formule des recommandations pour mettre en œuvre le développement durable dans les collectivités territoriales [2]. Même s'il n'a pas minimisé le rôle primordial de l'Etat, l'agenda 21 a focalisé son intérêt sur les collectivités territoriales, dans le but de contribuer à la construction du développement durable (DD).

Issu d'un processus engagé dès 1972, L'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) dans ses activités de conservation et de développement durable publiée en 1980 avec le Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE) et le Fonds mondial pour la nature (WWF, World Wildlife Fund) le rapport sur « la stratégie mondiale pour la conservation et le développement » et qui pour la première fois utilise le terme de développement durable dans le rapport de Brundtland [3 et 4]. L'UICN qui jusque-là prônait la protection des espèces excluant toute intervention anthropique a donc infléchi sa position et lie désormais le développement et la conservation. L'UICN rejoint ainsi les positions défendues par l'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) en 1986 lors de la « conférence de la biosphère » la stratégie mondiale pour la conservation qui a comme sous-titre « la conservation des ressources vivantes au service du développement durable » insiste sur « l'utilisation par l'homme de la biosphère de manière que les générations actuelles tirent le maximum d'avantage des ressources vivantes tout en assurant leur pérennité pour pouvoir satisfaire aux besoins et aux aspirations des générations futures » le document de l'UICN consacre le terme de développement durable emprunté aux écologistes anglais et place la réflexion à l'échelle planétaire [5]. Ainsi ce concept peut être défini comme un nouveau référentiel normatif.

L'importance du rôle des collectivités territoriales (CT) dans le même domaine, est dû principalement, comme le souligne l'agenda 21 elle-même, au fait que les dysfonctionnements afférents aux établissements humains sont générés par des facteurs locaux et ne peuvent être solutionnés de façon efficace qu'à cet échelle. (alinéa 1 du chapitre 28 (28-1) de l'agenda 21, qui stipule que « Les problèmes abordés dans l'action 21 qui procèdent des activités locales sont si nombreux que la participation et la coopération des collectivités à ce niveau seront un facteur déterminant pour atteindre les objectifs du programme... »)

C'est à travers un processus d'emboîtement multi niveaux que la diffusion de ce référentiel s'effectue depuis l'échelle internationale, aux échelles nationales et régionales [6]. Comme le confirme Jacques Theys [7], s'il y a quelque part une articulation démocratique à trouver entre les trois dimensions constitutives du développement durable (DD), qui sont : le social, l'écologique et l'économique, c'est sans aucun doute au niveau local qu'elle pourra plus concrètement être construite dans la mesure où leurs synergies apparaissent avec le plus de force et d'évidence [7].

Néanmoins, et vu leurs potentiels socio-économiques, les agglomérations présentent un enjeu capital de l'agenda 21, notamment dans les pays en voie de développement, qui se caractérisent par deux phénomènes distincts: la condensation démographique galopante, et la concentration des activités économiques et industrielles.

La ville qui au début du siècle ne constituait le cadre de vie que d'une fraction de la société, en rassemble aujourd'hui entre 85 % et 90 %. L'unité de la ville a éclaté. On parle de moins en moins de ville, et de plus en plus de mégapole ou de mégalopole [8 et 9].

Ces espaces se trouvent ainsi confrontés à un double défi; celui de réconcilier le développement et la préservation de l'environnement et des ressources naturelles. D'autant plus que la globalisation a rendu l'environnement terrestre et l'environnement urbain interdépendants. Les coûts exportés sur la vie ou la qualité de vie des « autres », dans l'espace et le temps, sont bien au centre du défi d'une durabilité urbaine [9].

2 AGENDA 21 ET TERRITORIALISATION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Ludovic Schneider [2] distingue cinq finalités du développement durable territorial qui « sont généralement mises en avant dans les traités internationaux » :

- Lutte contre les changements climatiques ;
- Préservation de la biodiversité, protection et gestion des milieux et ressources ;
- Épanouissement de tous les êtres humains pour l'accès à une bonne qualité de vie ;
- Cohésion sociale et solidarité entre territoires et générations ;
- Dynamique de développement suivant les modes de production et de consommation responsables » [5].

Dans cette perspective, l'agenda 21 local se présente comme «un processus de réflexion stratégique et de programmation, engagés au niveau d'un territoire pour mettre en œuvre un projet collectif de développement durable » [5]. Ce document référentiel se compose de 40 chapitres, répartis en quatre sections, à savoir :

- Dimensions sociales et économiques ;
- Conservation et gestion des ressources aux fins de développement ;
- Renforcement du rôle des principaux groupes ;
- Moyens d'exécution.

De ce fait, ce document constitue un instrument de planification à caractère stratégique et opérationnel, sous forme d'un programme d'action. Dans la mesure où sa structure ne se contente pas de présenter les actions mais précise également les objectifs, les activités et les moyens d'exécution.

Également, et afin d'adopter un programme d'action 21 et dans la logique d'amélioration continue, les collectivités doivent instaurer une démarche de gouvernance participative dans la prise de décision, en concertation, avec les habitants, les organisations locales et les entreprises privées (L'alinéa 3 du chapitre 28, de l'agenda 21, [10]). Comme le montre le schéma suivant :

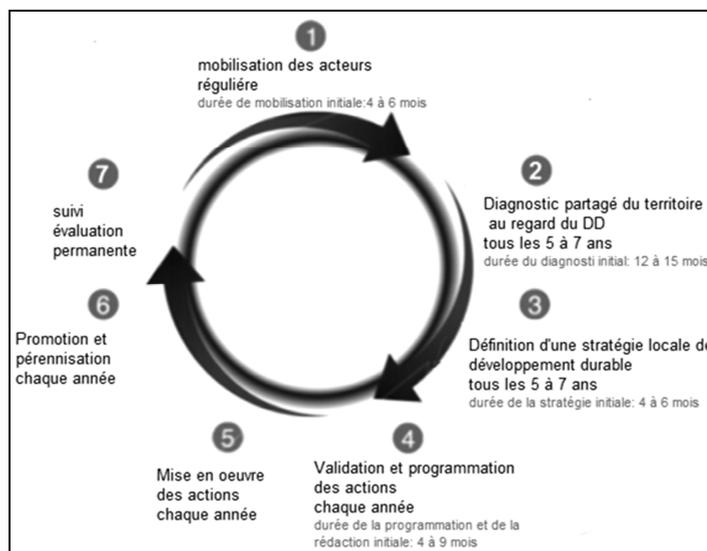


Schéma 1 : Logique de l'amélioration continue de "l'agenda 21", [2]

Dans le même ordre d'idée, la deuxième assemblée mondiale des villes et autorités locales, organisé par l'union internationale des villes et pouvoir locaux (IULA) et la fédération mondiale des cités unies (FMCU). Qui prolonge la précédente tenue à Istanbul en 1996, et qui s'est déroulée à Rio, s'est focalisée en 2001 sur l'élaboration de l'agenda local, en insistant sur la démocratie locale, et sur la gouvernance participative. La question majeure du financement des villes a été envisagée, ainsi que celle de l'expertise en matière de transport et de logement [11].

De ce qui précède, on peut déduire qu'une stratégie de DDT nécessite de privilégier les lieux transversaux d'échange, d'information et de formation des acteurs civils, des acteurs institutionnels et des élus, pour permettre la constitution de structures partenariales décisionnelles de conception et d'animation de projets locaux durables. Ce qui nous permet d'affirmer que l'agenda 21 instaure les bases d'une Chaîne de l'ingénierie territoriale [12].

3 AGENDA 21 ET FAIBLE ENGAGEMENT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Comme on a pu le constater, le développement durable « est devenu en peu de temps incontournable » [12]. Dans cette perspective, une multitude d'outils ont été mis en avant pour guider les collectivités territoriales (CT) pour s'inscrire dans cette démarche, citons notamment : l'agenda 21 local, le plan climat territorial, la méthode Bilan Carbone de l'ADEME, le guide SD 2100 de l'AFNOR, la grille RST 02, la méthode AFAQ 1000NR territoires d'AFNOR, Collectivité 21 [2]. De ce fait, l'agenda 21 est considéré comme un nouvel exercice d'implication des collectivités territoriales (CT) qui vise la promotion du développement durable (DD).

En effet, l'agenda 21 local a été mis en œuvre dans plus de 6500 villes de par le monde, bien que ce chiffre nous paraît relativement acceptable vu qu'il reflète l'adhésion des collectivités territoriales (CT) et leur contribution dans la réalisation du développement durable (DD), par exemple « dans le cas de la France, on note un important essor de ces dispositifs avec en 2009, selon le site Agora 21, 570 collectivités territoriales engagées dans des agendas 21 locaux » .

Il importe de signaler le faible engagement des pays en voie de développement à cause du caractère volontaire et non obligatoire de l'agenda [13], sachant que 80 % des agendas réalisés concerne les pays développés, et Même pour ces derniers pays, il faut toutefois mentionner que « en examinant la liste de ces démarches actuellement à l'œuvre en France, il apparaît

que ces collectivités territoriales sont majoritairement à « gauche », associant, pour certaines, des élus « verts » (majorité « gauche plurielle [11, 12 et 13].

En ce qui concerne le Maroc, et en s'inscrivant dans cette mouvance globalisée, certaines collectivités territoriales (CT) comme le montre le tableau suivant, ont déjà pris l'initiative d'élaborer leurs agendas, pour Marrakech, Meknès et Essaouira [14], mais qui restent lacunaires et loin des attentes.

Tableau 1: Nombre d'agenda 21 locaux au Maroc [14]

Etat du programme	Villes concernées	Nombre
Programme achevé en décembre 2005	Programmes agenda 21 locaux <ul style="list-style-type: none"> • Agadir • Meknès • Marrakech 	3
Programmes en cours de réalisation	1er étape du programme Agenda 21 locaux des villes secondaires de la région de Marrakech Tensift Al Haouz :	6
	<ul style="list-style-type: none"> • Ben Guerir, • Chichaoua, • Ait Ourir • Kela de Sraghna • Essaouira • Ksar Ait Ben Haddou 	
	2ème étape du Programme Agendas 21 locaux des villes secondaires de la région de Marrakech Tensift El Haouz :	
	<ul style="list-style-type: none"> • Tahanoute, • Imi-n-Tanoute, • Tlat Al Hanchane. 	
Programme dont le lancement est prévu en Janvier 2006	Région de Meknès Tafilalet : <ul style="list-style-type: none"> • Province d'El Hajeb, • Ain Taoujtate, • Sba Ayoun • Agouray Province du Sud : <ul style="list-style-type: none"> • Assa, • Tata, • Tarfaya, • Tantan • Guelmim 	12
Villes en quête d'Agenda 21 locaux (documents de projet déjà élaborés)	<ul style="list-style-type: none"> • Al Hoceima • Chefchaoun 	2
Total		23

Il suffit de faire une simple comparaison entre le chiffre 23, qui représente le total des collectivités locales adhérentes, et le nombre des CT au Maroc, qui enregistre selon le découpage territorial du royaume pas moins de 1590 entités, incluant les trois échelons (régional, provincial et/ou préfectoral et communal), ce qui présente un pourcentage de 1,44 %, pour constater la faible adhésion des collectivités territoriales.

Il reste à signaler que même si les données stipulées dans le tableau ci-dessus remontent, comme le montre la source à l'année 2006, mais les choses ont resté à ce stade. C'est au moins ce qu'on peut déduire du rapport des « indicateurs du développement durable au Maroc » IDDH de 2014 [15] ; encore pire, cet indicateur ne figure même pas dans ce dernier rapport, sachant que celui-ci précède l'année 2015 qui constitue un rendez-vous incontournable dans l'agenda international du développement durable, puis quelle présente l'horizon fixé par la société internationale pour atteindre des Objectifs millénaires du développement.

C'est ainsi, que ces entités ratent l'opportunité de disposer d'un véritable document de planification; lequel servira d'indicateur pour le classement des villes de manière à renforcer leur compétitivité et leur attractivité.

L'existence de ce document est devenu un élément incontournable pour le classement des villes, c'est le cas par exemple du classement opéré par Alternatives Economiques magazine, qui s'est basé sur plusieurs indicateurs, citons notamment : « l'existence ou non d'un agenda 21, d'un plan climat, de règlements environnementaux dans les zones d'activité, du pourcentage de logements sociaux dans le centre-ville, de la mise en œuvre d'un budget participatif et de l'existence d'éco-quartiers... nombre d'immeubles HQE (Haute qualité Environnementale), part des déplacements réalisés en voiture dans l'agglomération et, concernant le centre-ville, nombre de commerces de détail par habitant [16].

Toutefois, il convient de mettre en exergue, le cas de la ville d'Agadir qui était avant-gardiste en la matière. Cette ville a effectivement déclenché le processus d'élaboration de son agenda, et ce en organisant, entre février 2003 et mai 2004, 27 ateliers de concertations avec les différents acteurs locaux, économiques et sociaux ; et en collaboration avec le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) et le ministère chargé de l'aménagement du territoire. Ce qui a abouti à l'adoption de plusieurs projet structurants, citons notamment :

- la mise à niveau des infrastructures : création et aménagement des voiries et trottoirs, l'amélioration des transports à travers la création des périphériques et l'ouverture de nouveaux axes routiers la mise en place d'un réseau de pistes cyclables ;
- modernisation et expansion des services de proximité notamment l'éclairage public et la collecte des déchets solides;
- fermeture de l'ancienne décharge publique de Bikarane, et ouverture de la nouvelle décharge écologique contrôlée de Tamest, ce qui permettra la surveillance de la qualité de l'air dans la ville et réduire la pollution atmosphérique ;
- création des espaces d'animation et des espaces verts dans les quartiers, et de nouveaux centres culturels et des maisons de quartiers ;
- création du nouveau parc maritime dénommé « TAWADA », qui s'étend sur une superficie de cinq Km, et la mise à niveau de l'ancien parc ;
- La mise à niveau du site touristique, culturel et sportif de « Agadir Oufla », qui représente une mémoire historique de la ville [17].

L'engagement du Conseil communal de la ville d'Agadir à l'élaboration de son agenda 21 local, s'avère bénéfique sur plusieurs volets ; notamment dans le domaine de la planification stratégique participative, ce qui lui a valu une expérience importante qui devient plus opérationnelle dans l'élaboration et la gestion de son plan communal de développement. Contrairement à d'autres villes qui ont rencontré des difficultés dans ce domaine.

4 CONCLUSION

Le faible engagement de collectivités territoriales (CT) engendre des pertes dans le domaine du développement durable territorial (DDT) et par conséquent des effets directs au niveau global. Et au lieu de préserver le territoire et valoriser son environnement, cette faiblesse contribue au contraire à compromettre les droits des générations futures et à la construction d'un avenir solidaire.

REFERENCES

- [1] Léo Dayan. "L'ingénierie du développement local durable à l'épreuve de l'état, du marché et du mondial, in : « l'ingénierie de territoire à l'épreuve du développement durable »", Edition l'harmattan, P 27. 2011
- [2] Ludovic Schnider, "Le développement durable territorial, réseau des agences régionales de l'environnement (RARE), objectif développement durable, comprendre et agir sur son territoire". Afnor Edition. P 71, 72 et 73. 2010.
- [3] Meadows, D. H., Meadows, D. L., Randers, J., Beherens, J. et Lu, W.W. (1972). The Limits to Growth: A Report for the Club of Rome's Project on the Predicament of Mankind Universe Books, Mankind Universe Books, New York.
- [4] Rapport final de la commission mondiale sur l'environnement et le développement. « Première définition et conception direct du développement durable ». Organisation des Nations unies, 1987.
- [5] Yvette Veyret and Armand Colin. "Développement, Développement durable, stratégie mondiale pour la conservation, croissance, éco-développement, protection de la nature". Dictionnaire de l'environnement. P 94. 2007.
- [6] (Hélène Rey-valette, p194)

- [7] Jacques Theys et Bertrand Zuideau. "Préface". Développement durable et territoire. Presses universitaires de Septentrino. P9-10. 2010.
- [8] Cynthia Ghorra- Gobin, Penser la ville de demain qu'est-ce qui institue la ville ?, Edition l'harmattan. P 10. 1994.
- [9] Cyria Emalianoff et Bertrand Zuideau, "la ville durable". Développement durable et territoire. Presses Universitaires du Septentrion. P181. 2010.
- [10] Rapport de la conference des nations unies sur l'environnement et le développement, (Rio de Janeiro, 3-14 juin 1992) A/CONF.151/26(Vol.I) 12 aout 1992, Distr.générale.
http://www.agora21.org/Rio92/A21_html/A21_1.html
- [11] Yvette Veyret. "Dictionnaire de l'environnement Ed Armand colin". P 92. 2007.
- [12] Laurent Andres and Benoit Faraco. "La territorialisation des normes de développement durable agenda 21 locaux : vers un model explicatif des differenciations, les politiques publiques à l'épreuve de l'action local". Direction d'Alain Faure et Emmanuel Négrier, Ed L'harmattan. P135. 2007.
- [13] André Joyal. "Les interrelations entre le développement local et le développement durable, l'ingénierie de territoire a l'épreuve du développement durable, OP.CIT, P61. 2011
- [14] Royaume du Maroc, ministère de l'aménagement du territoire de l'eau et de l'environnement du Maroc, Janvier 2006.
- [15] 4ème rapport national. "indicateurs du développement durable au Maroc". Ministère déléguée auprès du ministre de l'énergie, des mines, de l'eau et de l'environnement, chargé de l'environnement. 2014.
- [16] Jacques Poirot. "Quelles spécificités territoriales pour les villes entrepreneuriales ?, territoires et entrepreneuriat les expériences des villes entrepreneuriales". Edition l'Harmattan. P 85. 2011.
- [17] Plan Communal du Développement (PCD) de la ville d'Agadir 2010-2016, Diagnostic participative, P4. 2010.