

**CONGRÈS DES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX DE L'EUROPE
CONGRESS OF LOCAL AND REGIONAL AUTHORITIES OF EUROPE**



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

Council of Europe/Conseil de l'Europe
F – 67075 Strasbourg Cedex
Tel : +33 (0)3 88 41 20 00
Fax : +33 (0)3 88 41 27 51 / +33 (0) 3 88 41 37 47
<http://www.coe.fr/cplre/>

Strasbourg, 20 février 2002

CG (8) 26 prov.
Part II
Version provisoire

HUITIEME SESSION

Rio+10: Vers le prochain Sommet mondial pour le développement durable

Rapporteur : M. Keith WHITMORE (Royaume-Uni)

EXPOSÉ PRÉLIMINAIRE DES MOTIFS

Rapport à examiner par la Commission du Développement durable le 20 mars 2002 en vue de sa transmission pour examen et adoption par les Membres de la Commission Permanente à la mini-session du Congrès le 21 mars 2002.

* *Objections to the Standing Committee procedure must reach the Chief Executive of the Congress a clear week before the meeting of the Standing Committee; if 5 members object, the report will be submitted to the Plenary Session.*

Les éventuelles objections à l'examen en Commission permanente doivent parvenir au Directeur exécutif du Congrès une semaine avant la réunion de la Commission permanente ; si 5 membres du Congrès présentent des objections, le rapport sera soumis à la session plénière.

Sommaire

1. INTRODUCTION.....	3
Contexte	
Rôle des collectivités locales dans la stratégie du développement durable	
Défis posés par la durabilité locale	
Message clé : l'action locale fait bouger le monde	
2. PRIORITÉS DE LA DURABILITÉ LOCALE.....	5
Questions à traiter	
Évolution des contextes	
3. PROGRÈS RÉALISÉS	7
Prolifération des Actions locales 21	
Protection du climat	
Gestion durable de l'eau et des déchets	
Utilisation durable des sols	
Développement social	
Réalizations des collectivités locales européennes	
4. OBSTACLES.....	12
Structures gouvernementales, capacité et cadres institutionnels	
Légitimité en matière de gouvernance	
Conflits juridictionnels et cloisonnement gouvernemental	
Concentration du pouvoir économique	
Allocation et gestion des ressources	
Manque de volonté politique	
Faire connaître le développement durable	
Modèles de production et de consommation	
Surmonter les obstacles	
5. PERSPECTIVES ET STRATÉGIES POUR LA PROCHAINE DÉCENNIE.....	14
Participations des citoyens et autres parties	
Généralisation de la durabilité locale	
Cadre institutionnel et économique de coopération entre toutes les sphères gouvernementales	
Accélération de la désertification locale	
6. CONCLUSIONS.....	16

Ce document est basé sur le Document de discussion des gouvernements locaux, élaboré par l'ICLEI, et sur la déclaration de politique du Comité préparatoire des collectivités locales pour le Sommet mondial sur le développement durable

1. INTRODUCTION

Contexte

Dans le cadre de la préparation du Sommet mondial sur le développement durable (SMDD), le Conseil International pour les initiatives écologiques communales (ICLEI) s'emploie à faciliter l'étude des progrès réalisés dans le monde par les collectivités locales dans la mise en œuvre de l'Action 21 et autres protocoles de Rio. Plusieurs actions s'inscrivent dans ce processus préparatoire: des consultations régionales et, au besoin, sub-régionales, avec les responsables et les experts techniques des collectivités locales (septembre 2000 à décembre 2001); une enquête mondiale Action locale 21 (AL21) sur les pouvoirs locaux et leurs associations pour évaluer l'ampleur de la mise en application des programmes AL21; et, enfin, une Réunion internationale « Think Tank » tenue en juin 2001 à Stavanger (Norvège), qui a rassemblé des experts régionaux et mondiaux.

Lors de sa réunion à Londres les 21 et 22 septembre 2001, le *Comité préparatoire des collectivités locales européennes pour le SMDD 2002 de Johannesburg*, a fait le bilan des progrès réalisés dans la mise en œuvre de l'Action 21 par les collectivités locales européennes, et défini les mesures et les moyens susceptibles d'accélérer ce processus de développement durable au niveau local en Europe. Ils sont exposés dans la Déclaration européenne de politique générale des collectivités locales.

La principale conclusion de ce bilan est la nette tendance qui se dessine au niveau local en faveur de la durabilité. Les collectivités locales ont montré leur volonté de réaliser un développement durable par le biais de l'« Action locale 21 », mais aussi d'assumer leur rôle qui leur a été assigné au chapitre 28 et que la Conférence Habitat II en 1996 et la Session spéciale « Rio+5 » de l'Assemblée générale des Nations Unies en 1997 ont confirmé. En matière de durabilité, les progrès accomplis sont le résultat de multiples actions: bonne gouvernance et modification des fonctions couramment remplies par les collectivités locales en termes de gestion des ressources naturelles, de développement urbain, de gestion des déchets, de promotion de la santé publique, de services sociaux et d'activités éducatives. Les collectivités locales ont établi des partenariats avec les principaux groupes – femmes, jeunes, populations autochtones, ONG, travailleurs, syndicats, secteur privé et autres acteurs locaux – et avec d'autres administrations afin d'accélérer les programmes et les politiques de durabilité et d'assistance propices à la mise en œuvre des Conventions sur les changements climatiques, la biodiversité et la désertification et autres stratégies des Nations Unies.

Les collectivités locales peuvent apporter une large contribution aux stratégies de nationales de durabilité. En vue du SMDD, les gouvernements nationaux sont invités à consulter activement leurs partenaires au niveau local, à intégrer les initiatives locales dans les rapports nationaux et à inscrire les représentants des collectivités locales dans les délégations nationales qui participeront au Sommet.

Rôle des collectivités locales dans la stratégie du développement durable

Ces dix dernières années, les collectivités locales ont su exploiter leurs points forts et devenir les principaux défenseurs et artisans du développement durable. Ce succès, elles le doivent à leur position privilégiée, puisqu'elles forment la sphère de gouvernement la plus proche des citoyens et la mieux à même de renforcer tant l'efficacité que la responsabilité démocratique.

Elles ont élaboré des stratégies multipartites participatives pour mettre en œuvre un développement durable.

Les collectivités locales ont appliqué les principes de bonne gouvernance qui prend en compte les facteurs suivants :

- l'importance de la transparence, de la responsabilité et de la participation ;
- le rôle vital de l'intégration pour briser le cloisonnement du processus de décision et de l'application des programmes dans et entre les administrations ;
- la nécessité d'établir des partenariats stratégiques pour réunir des points de vue divers ;
- le rôle central de l'information, du savoir et du renforcement des capacités pour garantir un processus bien étayé et durable.

Cette bonne gouvernance locale a permis aux municipalités de faciliter les partenariats et de répondre aux besoins locaux en relevant les défis économiques, sociaux et environnementaux qui caractérisent le développement durable.

Défis à relever pour une durabilité locale

Depuis 1992, les collectivités locales ont fait du chemin dans la compréhension et la mise en œuvre du développement durable, qu'elles ne considèrent plus comme un simple mouvement « écologique ». Aujourd'hui, les priorités locales en matière de développement durable englobent aussi la réduction de la pauvreté, l'égalité, la justice sociale et la sécurité.

Cette extension des priorités s'inscrit dans le contexte de plusieurs grands processus— l'urbanisation, la localisation, la mondialisation et l'évolution des institutions gouvernementales –, capables tout autant de freiner que de faciliter le développement durable au niveau local.

Face à ces tendances globales, toutes les sphères de gouvernement doivent coopérer avec les principaux groupes pour relever les actuels défis locaux. Il nous faut améliorer les structures gouvernementales et administratives lourdes et inefficaces ; améliorer la légitimité des structures de gouvernance locale ; résoudre les conflits de compétence et le cloisonnement administratif ; renforcer les liens entre villes et campagnes ; gérer la concentration du pouvoir économique ; accroître l'accès des collectivités locales aux ressources ; améliorer la gestion des ressources ; susciter une volonté d'agir en faveur de la durabilité ; mieux sensibiliser à la nécessité d'une durabilité mondiale ; et, avant tout, traiter les causes sous-jacentes de non-durabilité inhérentes à nos modes de production, de commercialisation et de consommation.

Message clé : l'action locale fait bouger le monde

Par une bonne gouvernance et en répondant aux besoins de leurs communautés, les collectivités locales créent à l'échelle mondiale une réaction positive en chaîne sur les conditions environnementales, économiques et sociales, et ce malgré les conflits de compétence et autres obstacles qui continuent d'entraver les efforts en faveur du développement durable. Dans cette perspective, les collectivités locales doivent être au cœur des stratégies nationales de développement durable.

Les collectivités locales estiment qu'à ce jour, l'action n'est ni suffisante, ni coordonnée. Dans la perspective du développement durable, nous devons changer nos priorités, notre mode de gouvernance et, en définitive, notre manière d'évoluer. Nous sortons d'une décennie d'apprentissage et d'analyse qui nous a aidés à mieux comprendre la notion de développement durable. Nous avons défini ensemble les objectifs d'un développement durable. L'heure est venue de passer du *programme à l'action*.

2. PRIORITÉS DE LA DURABILITÉ LOCALE

Questions à traiter

En matière de développement durable, les collectivités locales ont identifié trois questions prioritaires – la pauvreté et l'inégalité, l'insécurité et la dégradation de l'environnement – qui, dans l'ensemble, sont restées inchangées depuis 1992. Les efforts déployés au niveau local pour mettre en œuvre le développement durable durant la décennie écoulée ont souligné un impératif crucial : il faut traiter ces questions simultanément en apportant des solutions globales et cohérentes adaptées aux contextes locaux spécifiques. A l'avenir, les initiatives doivent privilégier les problèmes sociaux et économiques qui sous-tendent la dégradation de l'environnement, contrôler la mise en application des initiatives et prévoir des programmes à long terme pour empêcher et atténuer les catastrophes potentielles.

Faire face aux problèmes de la pauvreté et de l'inégalité, à leur incidence accrue et au fossé qui se creuse entre riches et pauvres, mais aussi entre sociétés développées et sociétés en développement, telle est la démarche qui s'impose pour réaliser un développement durable. Des millions de gens sont dépourvus du strict nécessaire, vivent en mauvaise santé, sans logement correct, sans eau douce, sans installations sanitaires ou autres services de première nécessité. L'insécurité inhérente à leur existence matérielle incite, pour satisfaire aux besoins quotidiens immédiats, à faire l'impasse sur la durabilité à long terme. Dans notre monde, beaucoup des citoyens les plus pauvres vivent dans des régions écologiquement fragiles, qui enregistrent également les taux de croissance démographique les plus élevés et qui sont menacées d'une dégradation irréversible. Désertification, déboisement, perte de biodiversité et autres altérations majeures de l'environnement, autant de facteurs qui aggraveront la pauvreté demain, car ceux qui détiennent le moins de ressources perdront le peu qu'ils possèdent aujourd'hui, tandis que les quelques privilégiés continueront de prospérer en s'appropriant une part encore plus grande des ressources mondiales.

L'insécurité provient non seulement d'une insuffisance des ressources économiques, mais aussi des risques liés aux catastrophes environnementales naturelles ou d'origine humaine, de l'instabilité des systèmes politiques et de la menace que font peser la criminalité et la guerre. Les conflits, qui ont souvent leurs racines dans le contrôle des ressources, contribuent à la dégradation de l'environnement par l'utilisation irréfléchie et la destruction des ressources naturelles, et par les déplacements massifs de population qu'ils provoquent, toutes actions qui mettent en péril les écosystèmes hors de la zone immédiate de conflit. A l'heure actuelle, il existe peu de dispositifs qui permettraient aux anciens ennemis de reprendre la vie commune en respectant à la fois l'environnement et autrui. En matière de développement durable, l'approche à long terme nécessaire exige la sécurité des personnes, du logement et du pays.

Durant la dernière décennie, l'action de l'homme n'a fait qu'accroître la dégradation de l'environnement. La toxicité croissante et la destruction actuelle de nos écosystèmes contribuent à l'aggravation de la pauvreté et de l'insécurité, surtout parmi les personnes les plus démunies, qui sont aussi les moins à même de prévoir le changement de l'environnement et de s'y adapter. Les initiatives de développement durable visant à protéger l'environnement doivent impérativement se préoccuper de l'avenir de tous les citoyens, en particulier des plus défavorisés. Car c'est seulement lorsque les besoins vitaux sont couverts que l'on peut espérer une adhésion aux politiques progressistes nécessaires pour atteindre un équilibre harmonieux entre besoins de l'homme et environnement.

Évolution des contextes

Durant la prochaine décennie, plusieurs tendances à long terme – urbanisation, localisation, mondialisation et évolution des institutions gouvernementales – influenceront sur la capacité de toutes les sphères de gouvernement à aborder les questions prioritaires qui permettront d'aller vers un développement durable. Selon la nature de l'action gouvernementale, ces tendances peuvent entraver ou, au contraire, favoriser la durabilité. Leur impact, incontrôlable par un gouvernement, exigera une meilleure coordination et coopération dans et entre les sphères gouvernementales et les institutions mondiales.

L'urbanisation est une tendance irréversible du monde moderne. A l'heure actuelle, près de la moitié de la population mondiale vit dans les villes, le nombre absolu et relatif des citadins étant appelé à augmenter dans les prochaines décennies. Les villes possèdent un énorme potentiel en tant que centres économiques et culturels, lieux d'innovation et sites propices à l'utilisation/circulation efficace des ressources et à des processus de décision multipartites. Mais elles ont aussi le potentiel d'amplifier les problèmes sociaux, économiques et environnementaux – par exemple, la pauvreté, l'inégalité, le chômage, le déclin des services et des infrastructures, les encombrements de circulation, la criminalité, la violence et l'insalubrité. S'ils entendent favoriser la durabilité, les pouvoirs municipaux doivent élargir leur rôle de manière à répondre aux besoins des citoyens dans le contexte des conditions locales.

La tendance à la localisation peut permettre à la société de traiter les problèmes de durabilité en favorisant une action gouvernementale adaptée aux conditions sociales, écologiques et économiques spécifiques à chaque lieu. Les efforts de localisation se sont traduits par des changements constitutionnels, par la décentralisation et par la délégation des pouvoirs, un certain nombre de gouvernements reconnaissant la valeur de la durabilité. Il n'empêche que bien souvent, la responsabilité de la prestation des services est canalisée vers les collectivités locales, certes, mais sans les pouvoirs et les ressources nécessaires pour répondre efficacement aux besoins des citoyens.

A l'inverse, la mondialisation continuera d'affecter les initiatives locales de durabilité. La tendance croissante à la coopération, à la libéralisation du marché et au mouvement des capitaux, effet de la mondialisation, peut favoriser la durabilité en encourageant une utilisation et une circulation plus efficaces des ressources, en améliorant l'accès à l'information et en permettant de gérer les problèmes de développement par-delà les traditionnelles frontières juridictionnelles. Reste que la mondialisation pose de sérieux défis à la durabilité, notamment par sa propension à déstabiliser ou à ignorer les gouvernements, à déplacer les centres de pouvoir, à réduire la diversité culturelle et à peser sur l'aide officielle

au développement. On le voit, la mondialisation doit s'orienter vers un renforcement symétrique du bien public, privé et civil, notamment par une distribution plus équitable des richesses.

Cette tendance à la mondialisation a sérieusement infléchi l'évolution des institutions gouvernementales. La dernière décennie a vu croître la responsabilisation des organes multilatéraux non-élus (Organisation mondiale du commerce, par exemple) et la privatisation des services publics. Le processus de décision est en train d'échapper aux citoyens et au bien public. La crédibilité de la communauté internationale est menacée car la pauvreté et l'inégalité s'accroissent et s'étendent. A l'opposé, les collectivités locales ont marqué des points en faisant une plus large place à la représentation et à la consultation des femmes, des pauvres, des jeunes et autres groupes marginalisés. Reste que ces acquis à l'échelon local sont menacés par les organismes multinationaux dont les décisions prises à un macro-niveau touchent les conditions locales.

3. PROGRÈS RÉALISÉS

Dans l'ensemble, les réactions à l'*Action 21* ont manqué de cohérence et de pertinence. Quant aux collectivités locales, très réceptives, elles ont déjà fait de l'Action locale 21 (AL21) un outil stratégique pour préserver et gérer l'environnement (chapitres 9-22 de l'Action 21), et elles encouragent la bonne gouvernance (chapitres 24-32 de l'Action 21). Elles ont non seulement créé des structures de gestion qui permettront une approche intégrée de la durabilité, mais amorcé la mise en œuvre de politiques de développement durable dans leurs domaines de compétence, comme la gestion des transports, de l'eau, des sols et des déchets. Les collectivités locales ont enfin compris l'importance de la société civile, du partenariat, du partage de l'information et d'une approche participative et ouverte pour l'application progressive de la durabilité. A travers cette expérience pratique leur est apparu tout l'intérêt de la durabilité en termes sociaux, économiques et environnementaux.

Prolifération des Actions locales 21

Les collectivités locales ont activement réagi à l'*Action 21* (en particulier au chapitre 28) par l'adoption massive d'Actions locales 21. Depuis 1992 et dans plus de 100 pays, plus de 6200 collectivités locales ont mis en place des processus de planification AL21. Aujourd'hui, plus de 1500 municipalités participent au Plan d'action Villes – Santé de l'OMS, programme qui a les mêmes objectifs que l'AL21.

Les processus AL21 ont permis aux collectivités locales de progresser sur la voie de la bonne gouvernance. Ils ont facilité la participation aux structures décisionnelles des principaux groupes – femmes, jeunes, populations autochtones, ONG, travailleurs, syndicats, secteur privé et autres acteurs locaux. Parmi les collectivités locales ayant adopté des stratégies AL21, plus de 70 pour cent sollicitent le concours de multiples acteurs, ce phénomène intégrateur étant le plus marqué dans les pays les moins développés. A travers les AL21, les collectivités locales coopèrent avec toute une série de partenaires pour accélérer la durabilité – principaux groupes, minorités ethniques, groupes communautaires, secteur de l'éducation, instituts d'étude et de recherche scientifique, médias, associations professionnelles, gouvernements nationaux et autres collectivités locales .

Dans les pays développés, ces processus de planification adoptés dans un objectif de durabilité englobent souvent de nombreux principes AL21 de participation publique, même s'ils ne sont pas considérés comme tels. Au Japon, 109 collectivités locales ont adopté des stratégies AL21 et beaucoup d'autres abordent les questions d'environnement selon des approches participatives similaires. En Europe de l'Ouest apparaissent de nouveaux dispositifs multipartites. Quelque 1300 pouvoirs locaux (représentant plus de 100 millions de citoyens) ont rallié la « Campagne européenne pour les villes durables » dans une volonté d'appliquer les processus AL21. En Suède, toutes les municipalités – et plus de 90 pour cent au Royaume-Uni – ont adopté les stratégies AL21. En Australie, 177 collectivités locales appliquent des stratégies de durabilité AL21 ou apparentées.

Quant aux collectivités locales confrontées à des transformations politiques et économiques complexes, elles aussi ont commencé d'adhérer aux processus AL21. Ainsi en Estonie, Lettonie, Lituanie, Pologne et Russie, plus de 100 collectivités locales ont adopté des programmes AL21. Dans la région Asie-Pacifique, la tendance à la décentralisation (du niveau national au niveau local) des processus de décision a conduit à une généralisation des processus AL21 dans plusieurs pays (Chine, Thaïlande, Indonésie, Philippines, Malaisie, Vietnam et Corée) – ainsi plus de 170 municipalités coréennes ont-elles mis en place des programmes AL21.

En Amérique latine, les AL21 ont servi à promouvoir l'égalité et la démocratie au niveau local. Il en est ainsi, au Brésil, où les collectivités ont introduit une budgétisation participative, et au Pérou, où elles préconisent des liens entre les AL21 et la décentralisation en cours.

Dans de nombreux pays, les activités de l'Action locale 21 entrent aujourd'hui dans une phase de mise en œuvre plus aboutie. Elles fournissent un cadre pratique pour l'avenir, d'autant qu'elles facilitent le dialogue sur les solutions multi-sectorielles proposées en matière de durabilité. Dans les années à venir, le premier défi sera de maintenir l'élan né au lendemain du Sommet de la terre et d'aider les collectivités locales qui tentent d'appliquer des programmes de développement durable.

Protection du climat

Dix ans après le lancement, lors du Sommet de la terre de Rio, de la Convention-cadre sur les changements climatiques (CCCC), et cinq ans après l'adhésion des nations, à Kyoto, à des objectifs de réduction des émissions de gaz, les gouvernements nationaux continuent de lutter pour réduire leurs émissions de gaz à effet de serre (GES), ainsi que la menace que font peser les changements climatiques de la planète. De leur côté, beaucoup de collectivités locales ont su mener cette lutte à bien, en améliorant la qualité de l'air, en multipliant les modes de transport écologiquement viables, en favorisant l'utilisation efficace de l'énergie et, par là même, en renforçant leurs économies. Sans oublier qu'elles ont farouchement défendu le déploiement local des mesures de Kyoto et qu'elles ont participé à toutes les réunions de la Conférence des Parties, s'exprimant à l'occasion de manifestations secondaires ou de sessions plénières officielles.

Pour réduire les émissions de gaz, les collectivités locales ont réglementé l'utilisation de l'énergie et, ce faisant, la production des émissions de GES au sein de leur juridiction. Les installations municipales ont été modernisées pour un meilleur rendement énergétique et

dotées de technologies d'économie d'énergie. Parmi les stratégies globales appliquées dans les villes pour la protection climatique, citons la récupération du méthane dans les décharges, la réduction des déchets destinés à la décharge par la création de programmes de recyclage et, enfin, la proposition d'alternatives à l'utilisation d'une voiture par un seul passager ou au transport de marchandises qui ne tient pas compte des critères de durabilité. Augmentation du rendement énergétique et réduction de la consommation de combustibles fossiles signifient meilleure qualité de l'air, économies d'échelle et meilleure qualité de vie.

Les 500 membres de la Campagne « Villes pour la protection du climat » (CCP) lancée par le Conseil international pour les initiatives écologiques communales (ICLEI), qui représentent environ 8 pour cent des émissions mondiales de GES, travaillent à réduire les émissions locales et à améliorer la qualité de l'air. Aux États-Unis, les collectivités locales CCP éliminent déjà plus de 9,4 millions de tonnes d'émissions d'équivalent dioxyde de carbone (eCO₂) par an et économisent plus de 70 millions de dollars sur le rendement énergétique et sur les dépenses de combustibles. En Australie, la Campagne CCP, soutenue par une forte volonté nationale, compte plus de 144 collectivités locales – soit plus de 58 pour cent de la population du pays – qui, à elles toutes, ont réduit les émissions de CO₂ de 78 000 tonnes en 2000-2001, diminution qu'elles espèrent quasiment doubler (184 500 tonnes) en 2002. Depuis 1999, elles ont investi plus de 32 millions de dollars (australiens) en actions de réduction des émissions de GES. En Europe, 100 municipalités ont adhéré à la Campagne CCP, certains gouvernements soutiennent des programmes CCP nationaux et l'Alliance européenne pour le climat – réseau composé de 850 collectivités locales et de populations des forêts pluviales amazoniennes – crée et applique des programmes locaux de protection climatique et préserve la forêt pluviale tropicale en réduisant de moitié les émissions GES et en s'abstenant d'exploiter le bois tropical. Après la Conférence des Parties de Kyoto, en 1997, le gouvernement national japonais a promulgué une loi qui recommande à tous les pouvoirs locaux de préparer et de déployer des programmes de protection climatique.

Dans les pays en développement, les villes doivent concilier les actions visant à réduire les émissions de GES et à améliorer la qualité de l'air, avec la nécessité de mettre en place une infrastructure municipale capable de servir leurs administrés. Tout récemment, des villes du monde entier (Inde, Indonésie, Mexique, Philippines, Afrique du Sud, Argentine, Brésil et Chili) ont inscrit la protection du climat dans les activités municipales. En coopérant avec la Campagne CCP, ces villes tentent de mieux fournir les infrastructures et services tout en améliorant aussi le rendement énergétique et la réduction des émissions GES. Parmi ces villes, beaucoup intègrent aussi la protection climatique à la construction des nouveaux logements en concevant des habitats capables de maximiser le rendement énergétique et en les établissant à proximité des services de transport existants.

Des avantages certains devraient résulter du Mécanisme pour un développement propre (CDM, Clean Development Mechanism), adopté dans le cadre du Protocole de Kyoto à la CCCC.

Gestion durable de l'eau et des déchets

Depuis 1992, les collectivités locales ont amélioré la gestion de l'eau douce et des déchets solides (chapitres 17-22 de l'*Action 21*), secteurs qui font l'objet de mesures et d'investissements croissants. Elles ont mis en place un partenariat inter-municipal en formant des associations coopératives pour gérer plus efficacement les services publics. Elles ont

établi un Code de l'eau qui énonce des principes responsables et durables pour l'utilisation et la gestion de l'eau douce. En 2001, la Conférence internationale de Bonn sur l'eau douce a reconnu le rôle crucial des collectivités locales dans la gestion efficace des ressources en eau.

Dans les pays en développement, la mise en œuvre des initiatives AL21 a produit de nettes améliorations sur la qualité et la distribution de l'eau. Un peu partout dans le monde, des stratégies sont appliquées conjointement avec une meilleure gestion des déchets. Parmi les multiples initiatives lancées, citons l'application de dispositifs de régulation et de mesures d'incitation (redevances de pollution, par exemple) pour encourager la durabilité ; l'éco-approvisionnement ; la mise en œuvre de technologies « vertes » ; l'éducation du public ; le déploiement de programmes de protection des eaux souterraines et des eaux de surface ; et la formation de partenariats collectivités locales-communauté pour accéder à de nouvelles sources hydriques et améliorer les services de distribution de l'eau.

Les collectivités locales, en particulier dans les pays développés, signalent de nets progrès en matière de réduction des déchets, grâce, notamment à des programmes de recyclage des déchets domestiques et à l'acheminement des déchets solides vers des installations de compostage et de récupération des matériaux. Des stratégies complètes et intégrées ont permis de diminuer jusqu'à 70 pour cent les déchets ménagers destinés à la décharge. Dans les pays développés, les initiatives de réduction des déchets se multiplient (amélioration des conditions sociales et économiques des éboueurs, programmes éducatifs, collecte et recyclage des déchets, etc.)

Utilisation durable des sols

Les collectivités locales ont pris de nouvelles décisions et réalisé de nouveaux investissements pour promouvoir un modèle viable d'établissements humains (chapitre 7 d'*Action 21*) et pour protéger l'environnement naturel (Conventions des Nations Unies sur la Biodiversité et la désertification). De nombreux projets locaux ont vu le jour pour assurer la protection des habitats et des espèces, reboiser les forêts et encourager la transformation des parcs aménagés en prairies plantées d'espèces indigènes. Les collectivités locales luttent contre la désertification en favorisant les pratiques agricoles durables, les programmes d'amélioration de la qualité des sols et de saine gestion de l'eau. Certaines ont encouragé la création de projets d'« éco-établissements » ou d'« éco-logements », qui intègrent des espaces verts, restaurent l'environnement naturel, optimisent le rendement énergétique et réduisent la consommation d'eau.

Des centaines de villes ont entrepris une planification durable des systèmes de transport urbain et lancé de multiples actions : planification intégrée pour les piétons, les cyclistes et les transports publics ; planification visant à rendre moins nécessaire le déplacement des biens et personnes ; et recours aux technologies de télécommunications. Côté utilisation des sols, en revanche, la planification durable reste à la traîne. Seuls 35 pour cent des programmes AL21 comportent des initiatives d'utilisation durable des sols destinées à préserver la biodiversité. A l'avenir, les efforts doivent donc cibler l'impact qu'ont les forces du marché sur l'utilisation des sols, sans oublier de renforcer les partenariats entre collectivités locales, autres sphères gouvernementales et secteur privé.

Développement social

Devant le succès d'AL21 à promouvoir une bonne gouvernance en améliorant responsabilisation, transparence et intégration, les collectivités locales ont compris la relation étroite qui unit questions environnementales et questions socioéconomiques dans une perspective de durabilité. Il existe, en effet, des initiatives de durabilité qui abordent diverses questions socioéconomiques – notamment la réduction de la pauvreté, le développement économique, les problèmes liés aux femmes, la planification familiale et le chômage. Les collectivités locales ont, certes, apporté des améliorations sur certains fronts, en particulier dans la responsabilisation communautaire et la reconnaissance des femmes. Mais en ce qui concerne la réduction de la pauvreté et de l'inégalité, les progrès se font attendre.

Réalisations des collectivités locales européennes

Action locale 21

A la suite de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED, Rio de Janeiro, 1992), le chapitre 28 du programme d'action international Action 21 a demandé aux collectivités locales, en tant que principaux groupes, de rechercher un consensus avec tous les secteurs communautaires pour mettre en œuvre conjointement une Action locale 21 et des programmes locaux de développement durable à travers le monde.

En 2000-2001, une étude menée au niveau européen (par le projet LASALA, *Local Authorities Self Assessment of LA21*) est venue corroborer les études nationales réalisées dans différents pays d'Europe. A partir de ces résultats, les progrès réalisés par l'Action 21 à l'échelon local en Europe peuvent donner lieu aux commentaires suivants :

L'Action locale 21 constitue aujourd'hui un élément clé du processus européen de développement durable, mais aussi la principale force motrice qui pousse les collectivités locales européennes à lancer des projets et des initiatives de durabilité. L'AL21 est le contexte dans lequel les collectivités locales peuvent contribuer à la durabilité locale et mondiale.

Tout en reconnaissant les différences, les collectivités locales européennes ont largement œuvré à la mise en application du chapitre 28 de l'Action 21. A cette fin, elles n'ont pas hésité à s'engager, à prendre des mesures politiques et à conclure des partenariats entre elles, avec des réseaux et avec les gouvernements locaux d'autres régions du monde.

En signant la Charte des villes européennes pour la durabilité (Charte d'Aalborg), plus de 1300 collectivités locales européennes ont adhéré à l'AL21 ou à un processus de développement durable similaire depuis 1994, ralliant ainsi la Campagne européenne pour les villes durables. En outre, ces collectivités se sont appuyées sur le programme d'action de Lisbonne (1996) et ont exprimé, dans leurs déclarations de Turku, Sofia, Séville et La Haye, la nécessité d'agir. Enfin, l'appel lancé à Hanovre par les responsables municipaux européens au tournant du XXIe siècle (2000) a permis de dresser le bilan des progrès accomplis et, ainsi, d'orienter la poursuite de l'action locale en Europe. A l'heure actuelle, plus de 3000 collectivités locales européennes participent à une AL21 ou à des processus de développement durable de même type. Pour un meilleur soutien, le CCRE a créé en 1996 un réseau de coordinateurs nationaux de l'Action 21, qui sert de tribune d'échange, d'innovation et de coordination à travers l'Union européenne et les pays d'Europe centrale et orientale.

Les collectivités locales européennes sont en train d'adopter de « nouvelles formes de gouvernance » vis-à-vis de leurs citoyens et autres acteurs. Il peut s'agir de processus AL21 ou d'approches participatives apparentées.

D'autre part, les collectivités locales européennes introduisent une multiplicité d'outils de gestion « éco-suffisante » (systèmes d'audit de gestion environnementale et d'approvisionnement écologique, par exemple) pour soutenir leurs politiques. De la même façon, elles créent des structures de gestion qui permettront de recourir à une approche intégrée en matière de durabilité locale.

Parmi les collectivités locales européennes, maints exemples de bonnes pratiques et de réussite sont à signaler dans chaque région. Nombre d'efforts ont ciblé la création d'indicateurs de durabilité, également au niveau local. Il est particulièrement encourageant de noter les actions entreprises par ces collectivités, en Europe centrale et orientale et dans les États nouvellement indépendants, pour rattraper les processus locaux de durabilité AL21 ou autres.

Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCCC, UN, 1992)

Les collectivités locales européennes ont adopté des politiques efficaces et appliqué des mesures concrètes pour réaliser des réductions quantifiables des émissions locales de gaz à effet de serre, pour améliorer la qualité de l'air et pour renforcer la qualité de vie.

A ce jour, 131 collectivités locales dans 18 pays de l'Union européenne et de l'Europe centrale et orientale ont adhéré à la Campagne de l'ICLEI, « Villes pour la protection du climat » (CCP), mouvement mondial comptant plus de 470 collectivités locales. Viennent s'ajouter les campagnes CCP nationales établies en Italie, en Finlande et au Royaume-Uni. La campagne CCP offre un cadre et des outils stratégiques aux collectivités locales européennes qui veulent quantifier leurs émissions de gaz toxiques, fixer des objectifs de réduction, ainsi qu'appliquer et contrôler ces objectifs. Pour un participant à la campagne CCP européenne, l'obligation moyenne est de fixer un objectif de réduction égal à 20 % de ses émissions annuelles de référence, objectif à atteindre sur une période de 10 à 20 ans.

Les collectivités locales européennes participent aussi à d'autres programmes de protection climatique et d'énergie durable promus par des réseaux européens de collectivités locales, tels que Climate Alliance et Energie-Cités.

Convention-cadre des Nations Unies pour lutter contre la désertification (1994)

Les collectivités locales européennes, considérant la nécessité de lutter contre la désertification, reconnaissent que ce phénomène est lié à la pauvreté, à la biodiversité, aux changements climatiques et à l'utilisation durable des ressources naturelles.

Deux forums mondiaux de maires (World Forums of Mayors) se sont spécialement réunis en Europe (Rome, 1997 et Bonn, 1999) pour examiner les questions liées aux villes et à la désertification. Du second forum est né le programme « Cities Against Desertification » (CAD). Le Programme CAD entend lutter contre la désertification en aidant les pouvoirs

locaux et en renforçant la mise en œuvre de l'Action 21 (en particulier les chapitres 12 et 28) au niveau local conjointement avec la Convention des Nations Unies. Les collectivités locales européennes doivent encore mettre en application le Programme CAD.

Chapitre 11 : Lutte contre le déboisement et Convention des Nations Unies sur la diversité biologique (1993)

Les collectivités locales européennes ont contribué, par le biais de programmes nationaux et de programmes de l'Union européenne, à favoriser la mise en œuvre de ce plan d'action et de cette convention. Toutefois, nous possédons peu d'informations validées sur l'état global de cette mise en œuvre.

4. OBSTACLES

Au niveau des collectivités locales, les exemples de succès abondent, signes de la détermination locale et des actions innovantes qui ont marqué la décennie écoulée. Mais ces bonnes pratiques, demeurées isolées, ne se sont pas généralisées à cause de certains obstacles systémiques au changement. Ces « inhibiteurs », il convient de les identifier et de leur porter toute notre attention.

Structures gouvernementales, capacité et cadres institutionnels

La tendance à la décentralisation qui a marqué cette décennie témoigne de la reconnaissance, par de nombreux gouvernements nationaux et sub-nationaux, de l'efficacité de l'action locale. Pourtant, paradoxalement, les collectivités locales se voient attribuer la responsabilité de la prestation de services, mais sans le pouvoir constitutionnel et législatif ni l'accès aux ressources indispensables pour mener à bien leurs nouvelles fonctions. Ces limites interdisent la souplesse et l'innovation qui permettraient de réaliser la durabilité, ainsi que de généraliser les bonnes pratiques de gouvernance et d'égalité. Qui plus est, l'envergure modeste de certaines collectivités locales et leur réticence à coopérer entre elles, peuvent empêcher l'acquisition et le partage des informations et des bonnes pratiques, ainsi que réduire les possibilités de créer la capacité à mettre en œuvre l'Action 21.

Légitimité en matière de gouvernance

Les gouvernements ne peuvent espérer réaliser la durabilité sans la participation active et déterminée de leurs citoyens et sans leur confiance. La bonne gouvernance a été freinée par le scepticisme des gouvernements, notamment par un manque de responsabilité envers les administrés, par une participation insuffisante des citoyens au processus politique, par une représentation inadéquate des intérêts de toutes les parties, par un manque de transparence et par la corruption.

Conflits de compétence et cloisonnement gouvernemental

Les politiques de développement durable doivent tenir compte des facteurs sociaux, économiques et environnementaux qui dépassent régulièrement les limites de compétence existantes. Un manque de clarté concernant la compétence législative risque d'engendrer, sur des questions clés, une inaction dans toutes les sphères gouvernementales ou une action non coordonnée, les politiques d'une sphère venant compromettre les objectifs d'une autre. La division des responsabilités au sein d'une sphère gouvernementale risque de compliquer

d'avantage les tentatives de durabilité si les départements et organes assumant des responsabilités différentes ne savent pas coopérer ou si les pouvoirs ruraux et urbains voisins ne coordonnent pas la planification. Or, le manque de coopération dans et entre les sphères gouvernementales, tant au niveau national qu'international, empêche la planification globale indispensable pour prendre en compte tous les facteurs de durabilité.

Concentration du pouvoir économique

La libéralisation et la dérégulation du commerce et des marchés financiers ont déplacé pouvoir et influence du secteur public vers le secteur privé. Au sein du secteur privé, la tendance à la concentration des pouvoirs se poursuit à un rythme sans précédent. Ainsi le développement et la durabilité des économies et des sociétés se voient-ils de plus en plus soumis aux décisions d'un nombre toujours plus restreint de centres de pouvoir économique, centres qui ne sont pas démocratiquement responsables.

Allocation et gestion des ressources

Les collectivités locales manquent de ressources financières et humaines pour appliquer correctement les initiatives de durabilité, surtout lorsque des investissements s'imposent. Si les fonds sont disponibles, le manque de contrôle local sur des sources de financement stables – par opposition à des subventions accordées par d'autres sphères gouvernementales – se traduit par des programmes à court terme au lieu de la planification à long terme nécessaire pour traiter les problèmes systémiques. Pis encore, dans certaines juridictions, les gouvernements encouragent en fait la détérioration de l'environnement, perturbent le commerce et accentuent les inégalités par des subventions et des politiques fiscales déraisonnables. Quant aux instruments de gestion existants, ils se révèlent souvent impropres à planifier et contrôler les ressources financières, humaines et naturelles.

Manque de volonté politique

Les gouvernements et les populations n'ont pas assez privilégié la durabilité. Une volonté politique suffisante pourrait favoriser le développement durable, mais les motivations propres à encourager les responsables à défendre la durabilité sont rares. La relative brièveté des mandats électoraux incite à privilégier les objectifs à court terme produisant des résultats immédiats, plutôt qu'une planification à long terme dont les résultats ne seront pas visibles avant des années. Bref, rien n'encourage les chefs de file au gouvernement, dans l'administration publique et dans la communauté à œuvrer en faveur de la durabilité.

Faire connaître le développement durable

Le concept de développement durable transcende les différences culturelles et touche simultanément aux questions sociales, économiques et environnementales. Cependant, il est encore perçu comme une préoccupation environnementale ayant des objectifs d'inspiration nordique et de classe moyenne. Cela est en partie dû au caractère sporadique et novateur de nombreux projets de développement durable, beaucoup n'ayant pas encore produit les améliorations à long terme qui susciteront une adhésion générale à la durabilité.

Modèles de production et de consommation

Les normes culturelles qui associent consommation et réussite ne sont pas viables dans un monde aux ressources limitées et à la population en expansion. En s'appropriant la main-d'œuvre et les ressources bon marché des pays en développement pour satisfaire une demande

en hausse constante, les pays développés -et, de plus en plus, les pays en développement- accentuent les inégalités et la dégradation de l'environnement.

Surmonter les obstacles

Les collectivités locales sont les premiers prestataires de services. Elles doivent avoir l'autorité et les ressources nécessaires pour traiter les questions prioritaires spécifiques au contexte. La durabilité a de fortes chances de réussir au niveau local si les sphères gouvernementales coopèrent entre elles, chacune conservant son propre domaine de responsabilité. L'*Action 21* insiste, en effet, sur plusieurs points : une plus grande intégration des politiques nationales/locales et des programmes de développement ; davantage de participation des organisations de la société civile ; une décentralisation des décisions fiscales et administratives ; et, enfin, davantage de partenariats et de coopération entre secteur public et secteur privé, ainsi qu'entre les différentes strates gouvernementales. La mise en œuvre combinée de ces stratégies peut renforcer l'efficacité, la responsabilité et la transparence de l'administration. Les succès remportés au niveau local montrent que l'application de ces stratégies *Action 21* peut surmonter ces obstacles.

5. PERSPECTIVES ET STRATÉGIES POUR LA PROCHAINE DÉCENNIE

Participation des citoyens et autres parties

Le dialogue local sur la durabilité a permis des avancées considérables, mais beaucoup reste à faire. Les collectivités locales européennes doivent toucher leurs administrés, y compris ceux que l'on n'entend jamais, et les autres parties. Elles doivent appliquer le programme de durabilité au-delà de son champ d'action « normal » (secteur public et ONG environnementales), et impliquer surtout le monde des affaires dont la participation et l'engagement sont essentiels pour accélérer le développement durable.

Généralisation de la durabilité locale

Ces dix dernières années, la mise en œuvre locale de l'Action 21 a su mettre le concept de développement durable à l'ordre du jour des collectivités locales européennes. La prochaine tâche consistera à généraliser la durabilité de sorte que ses principes pénètrent tous les aspects du processus de décision local.

Les collectivités locales européennes doivent développer en leur sein une culture d'apprentissage afin que les idées et les concepts de durabilité deviennent inhérents à leur fonctionnement et à leur approche des nouveaux défis.

Par ailleurs, les collectivités locales européennes doivent réhabiliter les structures internes et les modes de travail qui reflètent une approche holistique. Cette démarche passera par la suppression progressive des obstacles professionnels et organisationnels qui cloisonnent le processus de décision. A cet effet, des outils innovants de gestion « éco-efficace » s'imposent.

Cadre institutionnel et économique de coopération entre toutes les sphères gouvernementales

En Europe, tous les gouvernements n'ont pas accordé la même attention au développement de la durabilité locale. Reste qu'elle s'est révélé un moyen efficace de changement.

Pour accélérer la mise en œuvre d'une durabilité locale, les collectivités locales européennes demandent instamment aux instances gouvernementales nationales et européennes d'entamer un dialogue pour définir un cadre institutionnel, juridique et économique ad hoc. Par exemple, les collectivités locales européennes approuvent la Stratégie de l'Union européenne pour le développement durable, mais sa mise en œuvre et son évaluation périodique doivent s'effectuer avec leur coopération.

Il est capital de supprimer les disparités entre le discours et la pratique concernant le développement durable dans tous les cadres définis par les instances nationales et européennes de gouvernement et dans lesquels doivent opérer les collectivités locales des pays d'Europe.

En outre, tous les programmes d'aide nationaux et européens doivent prendre acte de la nécessité pour les collectivités locales d'Europe centrale et orientale et des États nouvellement indépendants de rattraper l'AL 21 et la planification de développement durable.

Accélération de la durabilité locale

On note une prise de conscience grandissante de la nécessité d'une gouvernance interdépendante à tous les niveaux. Les exemples de gouvernance locale participative et les initiatives locales se multiplient et témoignent de l'engagement des pouvoirs locaux en faveur de la responsabilité globale.

Les progrès dans ce domaine doivent se poursuivre et s'accélérer dans toute l'Europe – y compris dans les États nouvellement indépendants –, mais aussi dans d'autres régions du monde.

Le renforcement de la démocratie locale est une condition préalable essentielle pour parvenir à relever les défis de la mondialisation. Les collectivités locales européennes doivent définir et promouvoir des modes d'existence viables fondés sur une connaissance et une culture locales, et sur la participation globale des citoyens et autres acteurs. Elles doivent fournir, dans un esprit de justice économique, sociale, environnementale et politique, les services innovants nécessaires à une meilleure qualité de vie. Elles doivent faire preuve d'une capacité d'organisation créative, audacieuse, transparente et responsable, ainsi que d'une détermination à résoudre les conflits en toute sérénité.

Parallèlement, il faut qu'elles multiplient leurs liens avec les pouvoirs locaux des autres régions du monde. Elles s'efforceront de mettre en place une politique d'ouverture qui reflète leur responsabilité globale et repose sur une coopération décentralisée, le transfert des savoir-faire et l'échange d'expériences. Ce faisant, les collectivités locales européennes contribueront aussi à la paix à travers le monde.

6. CONCLUSIONS

Dans la décennie écoulée depuis le Sommet de Rio, les collectivités locales ont fait des principes de durabilité, d'égalité et de sécurité leurs objectifs prioritaires. En partenariat avec les principaux groupes, elles ont pris avec succès les premières mesures pour l'application de ces principes. Les collectivités locales invitent tous les gouvernements, organismes et citoyens à adopter eux aussi ces principes et à les concrétiser en mettant en œuvre les stratégies exposées dans le présent document.

Durabilité, égalité et sécurité peuvent se réaliser si l'on modifie fondamentalement les valeurs qui modèlent et animent notre vie. Nous devons nous engager à vivre en harmonie avec notre environnement et avec les habitants de notre planète, mais aussi faire en sorte que nos décisions reflètent les intérêts des générations futures. Une adhésion aux impératifs moraux et matériels de durabilité doit transparaître dans tous nos processus de décision, tant individuels que collectifs.

En conséquence, nous attendons des actes, pas seulement des paroles, de tous les peuples du monde pour que notre planète demeure hospitalière. Ceux qui ont le plus de moyens – en termes de pouvoir et de ressources – sont aussi ceux qui doivent assumer la plus grande part de responsabilité sur le plan de l'action. A cet égard, les gouvernements portent une charge particulièrement lourde, car ils sont les gardiens du bien public. Dans une perspective de durabilité, les collectivités locales lancent une offre de partenariat et invitent les gouvernements amis, les principaux groupes et les citoyens à répondre massivement à cet appel à l'action.
