

# **LA DIALECTIQUE DE LA MOBILISATION SOCIALE ET DE L'INJONCTION DANS LA PETITE FABRIQUE LOCALE DU « DÉVELOPPEMENT URBAIN DURABLE »**

\*DOMINIQUE CHEVALIER, SINDA HAOUES-JOUVE, ALICE ROUYER, MAÎTRESSES DE CONFÉRENCES EN GÉOGRAPHIE ET AMÉNAGEMENT, CIRUS-CIEU, UNIVERSITÉ DE TOULOUSE II-LE MIRAIL (FRANCE) ET MARIA DE FATIMA GOMES, PROFESSEUR EN SOCIOLOGIE, UNIVERSITÉ FEDERALE DE RIO DE JANEIRO (BRÉSIL)

---

## **INTRODUCTION**

Cette communication présente les résultats intermédiaires d'une démarche collective entreprise au sein du CIRUS-Cieu visant à la comparaison de mises en œuvre de programmes labellisés « Développement urbain durable » sur des sites métropolitains localisés tant au Nord qu'au Sud. Il s'agit de ce fait d'un ensemble de réflexions transitoires nées de l'observation de processus en cours et qui reflète la volonté d'élaborer progressivement un cadre comparatif d'analyse.

Les études de cas retenues ici – Essaouira, Rio de Janeiro, Dakar, Berlin et Montpellier- se réfèrent à des contextes urbains et institutionnels hétérogènes. Elles nous renvoient à une ancienneté et des modalités distinctes de mobilisation de la notion - par ailleurs fort labile- de « développement (urbain) durable », ainsi qu'à des configurations d'acteurs diversifiées. Il est cependant possible de proposer une mise en perspective de ces expériences en partant de l'hypothèse que malgré un fort ancrage local des enjeux associés à ces mobilisations, elles révèlent des logiques convergentes, notamment en matière de gouvernance urbaine.

Nous présenterons, dans un premier temps, les acteurs et les vecteurs de la mobilisation en faveur du développement urbain durable, que nous avons pu rencontrer dans ces différentes métropoles, avant de nous questionner dans un deuxième temps sur la nature des enjeux que cette effervescence révèle.

## **1 FIGURES DE LA MOBILISATION EN FAVEUR D'UN DÉVELOPPEMENT URBAIN DURABLE**

### **1.1 Quelles organisations interviennent dans le jeu local ?**

Analyser les scènes du développement urbain durable nécessite de s'interroger dans un premier temps sur la nature des initiateurs de la mobilisation. Même si un dénominateur commun à ces acteurs est d'être des représentants d'une forme d'action collective organisée, cette dernière ne relève ni des mêmes cadres institutionnels, ni des mêmes vecteurs de légitimation, ni, de ce fait, des mêmes modes opératoires...

Aussi faut-il grossièrement distinguer dans un premier temps plusieurs registres d'« organisations » susceptibles d'être impliquées localement, en fonction de leur stabilité. Les premières sont les institutions politiques, à commencer par les collectivités locales en responsabilité de l'action publique et politique, ce qui exige aussi de tenir compte de leur niveau scalaire d'intervention et de leurs compétences territoriales effectives

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

labilité des ressources qui leur sont accessibles, d'autres sont susceptibles de s'adapter à une logique de guichet et à un marché de l'injonction politique pour pérenniser leur existence. Les plus précaires se rapprochent d'une dernière catégorie d'acteurs, que nous pourrions qualifier de « citoyens mobilisés », collectifs qui peuvent prendre l'aspect d'une organisation non formalisée, voire volontairement limitée dans son fonctionnement à la concrétisation d'un objectif ciblé à court terme.

## 1.2 Contextes institutionnels et leaderships à Montpellier, Rio, Berlin,Essaouira et Dakar

En fonction des contextes locaux, la configuration des protagonistes permet de dégager des leaderships à géométrie variable, soit que la mobilisation soit plutôt orchestrée par les institutions politiques légitimes, soit qu'elle soit impulsée par des outsiders dotés de ressources d'action puissantes. Il est plus rare que la mobilisation sociale « spontanée » puisse aboutir à la mise en œuvre d'un plan d'action local. Nos différentes études de cas sont une bonne illustration de cette hétérogénéité des configurations d'acteurs s'emparant de la notion de développement urbain durable en vue d'aboutir à un programme d'action collectif.

En France, la configuration des acteurs reflète assez bien le caractère d'injonction institutionnelle qu'a pu revêtir le « développement urbain durable », lui conférant une interprétation normative. En 1999, la loi dite « Chevènement » s'est appliquée à favoriser la coopération intercommunale à l'échelle des agglomérations ; dans le même temps la loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire (LOADDT), dite loi « Voynet », a instauré des contrats d'agglomérations permettant à celles-ci de construire et d'affirmer leur projet de développement en contractualisant avec l'Etat et la Région; enfin, la loi Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU) a prévu que chaque « agglomération » à l'échelle de l'aire urbaine définisse un Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT) avec l'objectif premier de maîtriser l'étalement urbain et de favoriser la mixité sociospatiale. La légitimation de l'agglomération comme territoire de réflexion et d'action sur le devenir des espaces urbains semble s'être fortement imposée par la mise en œuvre concomitante de ces trois lois. L'interprétation locale du « développement urbain durable » se négocie dans ce nouveau contexte de gouvernance métropolitaine, en premier lieu entre acteurs institutionnels locaux, principalement entre élus, appelés ainsi à définir une vision commune du développement territorial.

A Rio de Janeiro, c'est à la municipalité que revient la fonction de définir son interprétation du « développement urbain durable » par l'intermédiaire de son nouveau plan stratégique, élaboré en 2002. C'est ainsi au nom de la « durabilité », que la ville vise à se conformer au standard des villes globales « flexibles » et « adaptables », tout en affirmant, conformément aux principes édictés dans la constitution brésilienne de 1988, la nécessité d'un dialogue avec ses administrés. C'est cependant à une autre échelle, celle du quartier, ou simplement du projet urbain opérationnel, que peut être identifié un tissu d'acteurs disparates (associations, groupes de citoyens auto-organisés, associations, syndicats, entrepreneurs...) s'appropriant et interprétant à leur tour, autour d'enjeux ciblés, certains des impératifs édictés lors de la conférence de 1992.

En Allemagne, la notion de développement durable intègre le code de l'urbanisme fédéral en 1997 et par percolation les documents d'aménagement urbain berlinois. Cependant, au-delà de cette incorporation qui pourrait rester formelle, Berlin se caractérise par l'existence de deux expériences notables d'agendas 21. Elles prennent la forme de coalition d'acteurs impliquant certes des institutions politiques locales, mais qui n'apparaissent pas toujours en situation de leadership. La première, la plus ancienne de ces expériences, a été impulsée dès 1993, au lendemain de la conférence de Rio et concerne un arrondissement de la capitale allemande, Köpenick-Treptow. La seconde prend véritablement forme en 1996, à l'échelle de la métropole. Intervenant à des niveaux scalaires différents, ces deux expériences ne mettent pas en jeu les mêmes types d'acteurs. La première est due, à l'origine, à l'implication des églises protestantes locales. Ce sont elles, qui se saisissant de la déclaration de Rio, vont rapidement s'assurer du soutien de la mairie d'arrondissement d'une part, et d'autre part, du concours d'un ensemble d'associations locales impliquées notamment dans la défense de l'environnement, le travail social ou la coopération décentralisée. La seconde expérience, à l'échelle du Grand-Berlin, est due à l'action conjuguée du Ministère de l'aménagement, de la Chambre des Représentants de la Ville-Etat, d'un vaste forum d'associations (où la fédération des organisations écologiques est-allemande de la « Grüne Liga » va jouer un rôle déterminant), et enfin, du DIFU, l'Institut allemand de l'urbanisme, sis à Berlin, dont la fonction d'expertise est reconnue à l'échelle fédérale et qui va rapidement être amené à accompagner l'expérience.

Au Maroc, la ville d'Essaouira a connu depuis 1996 un changement notable de la configuration des acteurs impliqués dans la menée de son Agenda 21. Inscrite depuis 2001 à la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO, la ville a précocement bénéficié, en raison notamment de son apanage historique, de son insertion dans plusieurs réseaux internationaux de villes. Elle est choisie en 1996 comme l'un des quatre sites pilotes du programme mondial « Localising Agenda 21 » du CNUED (UN-Habitat). De ce fait, orchestrée par la coopération belge, la consultation des acteurs locaux aboutit à un fort réinvestissement du projet urbain par la municipalité, mais aussi par des ONG, des associations diverses, ainsi que par les services de l'Etat et quelques personnalités politiques nationales de premier plan. A partir de 2001, cependant, le retrait des aides internationales fragilise la légitimité des animateurs étrangers de l'expérience et permet à l'Etat central d'affirmer plus encore son leadership, en intégrant Essaouira dans un programme national d'agenda 21.

Enfin, au Sénégal, le désengagement de l'Etat et les politiques de décentralisation ont placé les municipalités face à des responsabilités auxquelles elles n'avaient ni les moyens financiers et opérationnels de faire face, amenant la multiplication des agences de droit privé, concurrentes ou substitutives des administrations (Agence d'exécution des travaux publics, Agence de développement municipal, ...), ainsi que la prolifération d'associations diverses, d'initiatives locales de citoyens ou encore, la banalisation du concours d'ONG étrangères. A Dakar, la gestion urbaine apparaît ainsi comme un véritable empilement d'échelles d'intervention, d'acteurs et de projets. Il n'y a pas moins de 52 collectivités locales intervenant dans l'espace de l'agglomération, dont quatre villes (Dakar, Pikine, Guediawaye et Rufisque) divisées en 43 communes d'arrondissement, et chaque protagoniste local intervient avec son référentiel, ses rythmes et ses procédures propres. C'est dans la foulée de la conférence de Rio que, le Sénégal a créé en 1995 la CNDD (Commission Nationale de Développement Durable) chargée d'élaborer des recommandations. La concrétisation de ce référentiel au niveau urbain se fera dans le cadre du « Projet des Agenda 21 locaux ». Cette initiative du Ministère de l'Urbanisme et de l'Aménagement du territoire est financée par le Programme de ON-Habitat « Localising Agenda 21 ». L'opérateur technique en est l'IAGU (Institut Africain de Gestion Urbaine). Depuis 2004, cette expérience a été étendue notamment à Guediawaye, une des villes constitutives de l'agglomération dakaroise.

### 1.3 Articulations scalaires des scènes locales

Ces différents cas de figures nous amène à un premier constat : les institutions politiques stables sont les plus en capacité d'imposer leur conception du « développement urbain durable » à leurs éventuels partenaires. En France, en Allemagne, mais aussi au Maroc, se sont élaborés ou s'élaborent ainsi des référentiels nationaux, à la dimension normative plus ou moins contraignante. Ils peuvent éventuellement s'accompagner d'allocations de ressources spécifiques. A Montpellier, la mise en œuvre d'un programme d'action amenant les édiles de l'agglomération à se mettre d'accord sur un faisceau de priorités communes, notamment environnementales, est avant tout conforme à l'esprit et à la lettre d'une réglementation nationale. La décision du Senat de Berlin de mettre en place un agenda 21 métropolitain est également une réponse à une injonction fédérale. Quant à l'expérience d'Essaouira, son devenir est fortement conditionné par l'implication directe de l'Etat central.

Les institutions nationales – plus encore si elles sont affaiblies- n'ont cependant pas l'exclusivité de cette capacité d'encadrement. Dès lors que le développement local est tributaire de bailleurs de fond extérieurs, notamment internationaux, la définition du « développement urbain durable » est soumise implicitement ou explicitement à leurs schémas prescriptifs propres. Le plan stratégique de la municipalité de Rio de Janeiro suit les recommandations de la Banque mondiale et donne au « développement urbain durable » une interprétation qui est celle de l'organisme international, notamment en matière de « bonne gestion » et de « bonne gouvernance » urbaines. L'intervention à Essaouira et à Dakar de l'UN-Habitat influe à son tour sur le choix des échelles d'action et des modes opératoire.

De façon plus générale, les « scènes locales », y compris à l'échelle du quartier ou de l'arrondissement, sont alimentées par les ressources financières, matérielles, cognitives exogènes, mais aussi bénéficient comme d'un levier, des facteurs de légitimation conférés aux acteurs par le biais de leurs inscriptions dans des réseaux à plusieurs niveaux scalaires. Pour ne donner qu'un exemple, le leadership précoce de l'Eglise évangélique à Berlin-Köpenick est dû au positionnement politique de certains de ses membres, influents lors de la révolution de velours, mais aussi plus largement à leur participation au mouvement œcuménique allemand, puis au congrès œcuménique mondial de 1990, dont les prescriptions trouveront un écho à Rio en 1992. Cette solide inscription des paroisses locales dans un maillage d'organismes confessionnels dotés d'une autorité morale explique leur capacité à drainer des moyens et à bénéficier d'informations, d'assistance multiforme à la mise en œuvre de leur projet, et surtout, d'une précoce médiatisation comme expérience « pilote » à l'échelle fédérale. Elle permet aussi de mieux cerner le jeu d'échos s'instaurant entre les priorités dégagées à l'échelle locale et les préconisations du conseil œcuménique allemand.

De nombreux types de réseaux favorisent bien sûr ces circulations d'informations et peuvent conforter la légitimation d'une organisation dans le jeu local : réseaux politiques, réseaux corporatistes et d'expertise, réseaux nationaux ou internationaux, où s'inscrivent des associations et organisations non gouvernementales. Aussi, la scène locale est-elle à appréhender non comme un véritable espace d'invention mais plutôt comme un lieu d'appropriation contextualisée et polymorphe de prescriptions, dont le seul dénominateur commun est de pouvoir être souplement rapportées à certains des éléments de la déclaration de Rio. Nous sommes alors en droit de nous demander quelles opportunités nouvelles d'action sont effectivement liées, sur le terrain, à cette référence, quelles ressources pragmatiques elle confère aux animateurs de la mobilisation.

## 2 ENJEUX ET PERFORMATIVITÉ DES MOBILISATIONS LOCALES

### 2.1 Ancrage locale et hiérarchisations contextuelles des enjeux du « développement urbain durable »

La labellisation d'un programme d'action « développement urbain durable » répond, compte tenu de la labilité de la notion, à la nécessité de résoudre un certain nombre de problèmes propres aux sites étudiés, si possible en favorisant l'émergence de partenariats entre organisations de diverses natures et éventuellement en mettant en œuvre des procédures de participation susceptible de favoriser l'engagement concret d'habitants. Elle semble être perçue comme un vecteur de coordination et d'activation de ressources nouvelles.

Pour autant, la traduction de la mobilisation en programme d'action nécessite la définition d'objectifs prioritaires, qu'en réalité les organisations en situation de leadership ont le plus souvent la faculté d'inspirer. A Rio de Janeiro, le plan directeur ainsi que les plans stratégiques de 1993 et 2002 révèlent la tension entre deux desseins. Le premier, au nom de l'efficacité économique vise à permettre à la ville d'accéder au statut de ville globale compétitive (« adaptable, flexible, réceptive et en capacité d'innover »). Elle doit cependant s'accompagner du second, celui de la participation populaire (et notamment des plus pauvres), à ce premier projet ambitieux, seule condition de « durabilité » des politiques urbaines entreprises. De ce fait, l'action municipale essaie de concilier la mise en conformité de la ville à des standards de « métropole internationale », par la valorisation patrimoniale à des fins touristiques en coopération avec de grandes firmes internationales – tel l'aménagement du front de mer de la zone sud (mis en œuvre notamment avec l'aide de Nestlé) et qui vise l'embellissement des plages, mais aussi et surtout appelle leur sécurisation...au risque de provoquer l'éviction des marchands ambulants et des plus pauvres. Ces opérations de prestige s'accompagnent cependant de multiples actions de réhabilitation en faveur des favelas et autres quartiers populaires, qui nécessitent la mobilisation de ressources de grands organismes internationaux, à l'exemple la Banque Interaméricaine de développement (BID).

Le programme de l'Agenda 21 d'Essaouira, élaboré à partir de 1996, est porteur d'une vision globalisante du développement de la ville à forte dominante patrimoniale et écologique. La richesse monumentale de la cité et le fragile équilibre écologique du milieu (zone humide à l'embouchure de l'oued Ksob, forêts et dunes stabilisées ceinturant la ville) se trouvent menacés par l'éclosion de grands projets de développement (projet de la station balnéaire Mogador, ville nouvelle en cours d'édification, nombreux projets de promotion immobilière, etc.). De fait, un premier examen de la dimension programmatique de l'Agenda 21 d'Essaouira fait apparaître la volonté des acteurs impliqués (coopération belge, associations locales, services centraux et délocalisés de l'Etat) de promouvoir un modèle de ville compacte et multipolaire, au travers de deux principes d'action : le recentrage du développement urbain autour de la ville historique, par le biais notamment de la promotion d'un tourisme culturel sélectif autour des arts traditionnels, la limitation de l'expansion urbaine de la ville en vue de préserver l'écosystème.

Dakar connaît à une autre échelle cette difficulté à concilier respect des équilibres écologiques locaux, croissance urbaine et valorisation touristique. Le rapport à l'environnement y est fragilisé par des atteintes multiples qui résultent à la fois, de la persistance chronique de la pauvreté (urbanisation incontrôlée, pollutions domestiques diverses, exploitation illégale du sable marin, déforestation, etc.) et de l'existence d'un modèle de croissance insuffisamment régulé (spéculation immobilière, graves problèmes de circulation, risques et pollutions industriels, etc.) L'accroissement des disparités sociospatiales et de la pauvreté, et leurs corollaires, les inégalités écologiques ou disparités d'accès aux services et réseaux urbains, apparaissent comme des enjeux majeurs, même s'il est trop tôt - le programme UN-Habitat ne faisant que commencer - pour voir se dégager des priorités d'action à l'échelle des villes concernées.

La question des pressions qui s'exercent sur le patrimoine historique et environnemental n'est pas une spécificité des villes du Sud. A Montpellier, l'expansion démographique et le mitage de l'espace qui en résulte génèrent des situations de tensions sur des espaces géographiques sensibles : vignes, étangs, plages, garrigues, pinèdes. Une forte pression foncière s'exerce sur des espaces consacrés à l'agriculture. Les élus des communes périurbaines gèrent des situations parfois extrêmement difficiles. Proximité de la mer ou proximité des garrigues et des pinèdes sont autant de plus-values paysagères auxquelles les périurbains restent sentimentalement et financièrement très attachés. Or aujourd'hui, un discours relativement consensuel, inspiré par les orientations du Projet d'Aménagement et de Développement Durable, domine la scène métropolitaine. Les maires, tiraillés entre les intérêts de leurs administrés, les intérêts de la commune et leur volonté d'être réélus aux prochaines élections adhèrent néanmoins à ce nouvel état d'esprit en raison des difficultés que la seconde génération de périurbains éprouve à se loger sur leur commune.

Berlin connaît également des problèmes relatifs à l'environnement. Pourtant, du fait de son histoire singulière, la ville offre en matière environnementale une configuration plutôt exceptionnelle à l'échelle de l'Allemagne (offre de transports publics, présence des espaces verts, périurbanisation encore limitée, accueil d'opérations architecturales écologiques, etc.). Certes, ce n'est pas le fait du hasard, si l'expérience d'agenda 21 de Köpenick-Treptow, prend place dans l'arrondissement le plus vert de la ville, un ancien haut-lieu de la mobilisation écologiste est-allemande. Pourtant, les difficultés socio-économiques que connaît depuis l'Unification la capitale allemande, donnent aux agendas 21 locaux une autre tonalité que ces seules préoccupations en faveur de l'environnement. La ville, dont la situation financière est très critique, n'a plus d'ailleurs les ressources de mener en la matière la politique novatrice mais coûteuse de jadis. Les agendas 21, à l'échelle de Köpenick-Treptow comme de la métropole berlinoise, ont relégué pour partie cette question au second plan. Ils s'inscriraient plutôt dans une dynamique, de reconstruction d'un contrat démocratique, face à une situation de crise sociale et de perte de confiance dans les appareils politiques, vecteurs d'intolérance et de violence. Certes cette fonction s'inscrit dans une tradition d'éducation à la citoyenneté, de « politische Bildung », héritée de l'après-guerre et remise au goût du jour après l'Unification ; mais elle est également, face à l'érosion des dispositifs de protection sociale, une réponse pragmatique à une injonction néo-libérale en faveur de la responsabilisation individuelle et communautaire des citoyens et un enrôlement actif des habitants dans les initiatives locales.

## 2.2 Le « développement urbain durable » : refonder une gouvernance urbaine ?

Ainsi trop grossièrement esquissée, cette diversité des buts visés pourrait assurément et plus subtilement être mis en relation, pour chaque étude de cas avec une conjoncture historique et géographique locale. Pour autant, un constat s'impose, malgré la variété des contextes institutionnels, des configurations d'acteurs et des visées : la référence au développement urbain durable construit un temps « d'avant » et un temps « d'après » dans les modes de gouvernement urbain. Elle apparaît implicitement ou explicitement comme le signifiant d'une rupture dans les pratiques de gestion politique des collectivités locales.

Chacune de nos études de cas a pour toile de fond un enjeu sérieux de recomposition des modes opératoires politiques, même s'il n'est pas uniformément de même nature.

A Essaouira, Dakar ou Montpellier, la nécessité de refonder les modes opératoires politiques est liée à un mouvement de décentralisation qui impose l'ajustement des compétences entre collectivités territoriales et qui est, au Sud, largement soutenue par l'action des grands bailleurs de fonds internationaux. Les agendas 21 d'Essaouira et de Dakar s'appuient ainsi sur des échelles de collectivités locales en émergence (commune urbaine et commune de ville), tandis que l'appareil normatif des lois Chevènement, Voynet et de la loi SRU, impose à Montpellier un changement d'approche scalaire par le biais des prérogatives de la communauté d'agglomération et de la réalisation du schéma de cohérence territoriale. Cet ajustement des compétences impose de ce fait un nouveau théâtre d'opération, ouvre des opportunités nouvelles de positionnement dans les mécanismes de décision, qui expliquent aussi que les organisations présentes s'en saisissent. Nous avons vu dans le cas d'Essaouira, que cette mobilisation peut également être l'opportunité pour les services d'Etat d'imposer finalement d'une autre manière leur leadership. Enfin, à Dakar, où la mise en œuvre des agendas 21 vient d'être initiée, il nous faudra observer la manière avec laquelle, les associations, ONG et groupes d'habitants qui se mobilisaient à l'échelle du quartier et de l'arrondissement parviennent à se saisir de ce nouveau territoire de référence.

Berlin et Rio de Janeiro sont aussi confrontés à une situation politique paradoxale de tension entre imposition de normes d'actions néo-libérales et montée en puissance d'une mobilisation sociale bien réelle -mais polymorphe- en faveur d'un changement social. La notion de « développement urbain durable » peut aisément s'accommoder de ces contradictions. Si elle est interprétée par la municipalité comme un impératif d'efficacité économique, elle renvoie également au défi de la démocratie participative, exigence qui s'exprimait déjà dans les années 80, lors du Mouvement pour la réforme urbaine (MNRU) et trouve sa place dans le cadre de la constitution de 1988.

De la même manière, l'émergence d'un projet d'agenda 21 métropolitain intervient à Berlin alors que la municipalité est éclaboussée par un scandale financier de grande ampleur, creusant son déficit et appelant une politique d'austérité inégale, alors même que parvient au pouvoir une coalition entre anciens communistes et sociodémocrates. Conçu au départ par la nouvelle Chambre des représentants comme le symbole d'un renouveau des pratiques politiques et comme un vecteur de mobilisation « d'experts » du tissu associatif, en vue de donner corps à un projet de développement local qui puisse faire

consensus, l'expérience va rapidement trouver ses limites, amenant à une rupture brutale entre le forum « d'experts » (taxé d'irréalisme) et les administrations municipales. En conséquence, l'Agenda 21 de Berlin apparaît plutôt désormais comme un outil de marketing urbain valorisant des éléments de la politique officielle du Senat. C'est ce dernier qui pilote et labellise désormais les opérations locales « agenda 21 » promues par diverses organisations, en allouant des moyens ponctuelles par le biais d'appels d'offre, ... à un monde associatif mis en difficulté par la réduction généralisée des subventions publiques.

L'expérience de Köpenick-Treptow échappe à cette logique du fait de sa capacité à trouver à une autre échelle aides matérielles et supports de médiatisation. Pour autant, la participation de la mairie d'arrondissement à cette dynamique n'est pas sans lien avec une revendication de redistribution de compétences et de ressources fiscales en faveur de l'échelle des arrondissements berlinois. Le soin accordé à la conception et à mise en œuvre de procédures participatives dans cet arrondissement de Berlin-est, est en outre, pour les élus locaux, un enjeu de légitimation de leur fonction politique, qui trouve un indéniable écho dans la population.

Dans un contexte de tarissement des ressources publiques et d'imposition de cadres de pensée néo-libéraux, les institutions politiques nationales et locales sont porteuses d'au moins une interprétation convergente du « développement urbain durable » : favoriser le développement local grâce à des pratiques de mobilisation partenariales, afin de capitaliser des contributions endogènes et de drainer des ressources exogènes, mais aussi, faire émerger des mobilisations collectives au bénéfice d'initiatives locales compensant si possible la défaillance ou le désengagement en chaîne des collectivités territoriales. Ce faisant, cette injonction diffuse à la mobilisation citoyenne peut être virtuellement le moteur d'une véritable construction sociale innovante, si plutôt que de se traduire comme un enrôlement (si possible bénévole) dans un programme d'action déterminé par ces institutions, elle se traduit par une appropriation avertie, par les habitants, de questions relevant de la gestion collective.

### **2.3 Performativité des expériences du « développement urbain durable »**

Il est sans doute trop tôt pour se prononcer sur une évaluation d'expériences qui parfois ne font que commencer ou n'ont pas encore débouché sur un volet opérationnel clairement identifiable. Pour autant l'observation des dynamiques à l'œuvre sur les cinq sites nous permet, en conclusion, de suggérer quelques pistes de réflexion et soulever quelques questions sur leur devenir.

Tout d'abord, les expériences d'Essaouira ou de l'Agenda 21 de la métropole berlinoise nous alertent sur la fragilité de démarches dont les conditions de ressources ne sont pas garanties dans la durée. L'intégration dans l'appareil normatif de certains principes, au nom du « développement durable », ne préjuge certes pas de leur application, mais pour le moins s'impose aux institutions politiques légales, clarifient le sens qui est accordé au vocable et en fixe les limites.

Quelques soient leurs ambitions, que reste-t-il cependant des programmes mis en débat localement, si leurs conditions de concrétisation ne sont pas à la disposition des acteurs ? Si la réalisation de ces objectifs programmatiques est limitée aux possibilités d'action des seules organisations locales ou des collectifs d'habitants, quelle peut être leur véritable portée opérationnelle ? Comment peut-on mettre en lien, de manière convaincante, un ensemble de projets ponctuels et une ambition de politique intégrée ? Quelle marge de détermination reste-t-il d'ailleurs aux acteurs locaux si la réalisation de leurs projets est soumise à la nécessité d'obtenir des fonds de bailleurs diversifiés sur la base d'un cahier des charges prédéfini ? Le label « développement urbain durable » ne court-il pas le risque finalement de se muer pour ces organisations en une opportunité parmi d'autres d'accès à des moyens d'exister ?

Face à la forte médiatisation d'expériences ponctuelles – parfois fort banales- qui participent finalement à une stratégie de marketing de la part d'institutions ou d'organisations locales, nous pouvons nous demander comment ces mobilisations seront à même de trouver un second souffle. Nous pourrions insinuer avec malice que la disparition de l'enjeu de labellisation au nom du « développement urbain durable » pourrait presque être interprété, à l'avenir sur certains des sites à l'étude, non comme la marque d'une régression des principes affichés mais, au contraire, comme le signe de leur banalisation dans le cadre de l'action publique. Cette hypothèse positive a cependant pour corollaire une supposition négative : le risque des expériences de « développement urbain durable » serait, faute de moyens appropriés et d'un véritable questionnement politique à une autre échelle que celle du « local », de semer la désillusion, au détriment des efforts de l'action citoyenne.

---

### 3 BIBLIOGRAPHIE

- BACQUE M-H., REY H., SINTOMER Y., (2005), *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, La Découverte, Paris.
- BRODAGH C, (1997) « Le développement durable à l'épreuve de la gestion », *Pouvoirs locaux*, volume, n°34, pp. 27-33.
- DÜNNHAUPT, K., PAETOLD B, (1998) *Das Prozess zur einer lokalen Agenda 21 für Berlin Köpenick*, Umweltbundesamt, Texte n°42, Bonn
- GOMES, F. (2002). « Cidadania e Espaço Público numa experiência de urbanização de Favelas ». In Ramos, M (dir .) *Metamorfoses Sociais e Políticas Urbanas*, DP&A, Rio de Janeiro,
- NEVEU C (dir.), (1999) *Espace public et engagement politique. Enjeux et logiques de la citoyenneté locale*, L'Harmattan, Paris.
- SAUVEZ M. (2001) *La ville et l'enjeu du « développement urbain durable »*, La Documentation française, Paris.
- SPECTOR T, THEYS J, MENARD F.(dir.), (2001) *Villes du XXIe siècle. Quelles villes voulons-nous, quelles villes aurons-nous ?- Actes du colloque de la Rochelle*, Tome II, Collections du CERTU, Paris.
- THEYS J, (2000) *L'environnement au XXIe siècle, vol.3- Démocratie et politique à long terme*, Association GERMES, Paris