

www.fucam.ac.be



www.reser.net



XIIIème conférence internationale du RESER

Services et développement régional

Mons, 9 et 10 Octobre 2003 Ateliers de la Fucam

LA CONFIGURATION DES SERVICES DANS LES AGENDAS 21 LOCAUX : ANALYSE DU CONTEXTE ITALIEN

ESOH ELAME

Chercheur associé

Institut de Géographie Alpine

De l'Université Joseph Fourier

Grenoble

Esoh_fr@yahoo.fr

Résumé :

La notion d'Agenda 21 local, issue de Conférence de Rio en 1992, est l'ancrage territorial du développement durable. La nouvelle coopération urbaine qui se dessine à partir de l'Agenda 21 local sur la base de la participation, de la concertation et du consensus entre les différents acteurs du terroir doit réserver aux services publics et privés une place de choix. Il est donc nécessaire qu'une vision prospective du devenir du territoire dans le cadre de l'Agenda 21 local puisse contribuer au développement des services. Dans cette communication, nous analysons le contexte italien en essayant de comprendre comment s'articule la configuration des services dans la mise en place des Agendas 21 locaux.

The new urban cooperation born from local Agenda 21 is founded on the participation, the planning, the consent among the varied protagonists of territory, has to guarantee to public and private services a key place. In this relationship, we analyze the Italian context trying to understand as it articulates the configuration of the services (private and public) in the elaboration and checking of the local Agenda 21.

LA CONFIGURATION DES SERVICES DANS LES AGENDAS 21 LOCAUX : ANALYSE DU CONTEXTE ITALIEN

INTRODUCTION

L'émergence du concept de développement durable définit comme « *un développement qui permet de répondre aux besoins du présent sans compromettre la possibilité pour les générations futures de satisfaire les leurs* » (Rapport de Brundtland.,1988) et politiquement validé en 1992 lors de la Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement à Rio, a marqué un tournant décisif sur l'avenir de notre planète. Cette conférence a été marquée par l'adoption de la «*Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement*» et d'un document de propositions appelé l'Agenda pour le 21^{ème} siècle dit Agenda 21. Le chapitre 28 de ce document intitulé « *initiatives des collectivités locales à l'appui d'actions 21* » suggère « *qu'il faudrait que toutes les collectivités locales instaurent un dialogue avec les habitants, les organisations locales et les entreprises privées afin d'adopter un programme d'actions 21 à l'échelon de la collectivité. La concertation et la recherche d'un consensus permettraient aux collectivités locales de s'instruire au contact des habitants et des associations locales, civiques, communautaires, commerciales et industrielles et d'obtenir l'information nécessaire à l'élaboration des stratégies les plus appropriées* ». L'Agenda 21 apparaît donc comme une grande opportunité de repenser les équilibres planétaires. Sa traduction au niveau de la plus petite échelle territoriale par les Agendas 21 locaux est une formidable occasion pour placer les besoins sociaux, culturels, économiques et écologiques au cœur des décisions.

Conçu comme une démarche, l'Agenda 21 local est un processus dynamique interactif qui permet à toute collectivité locale de se fixer des objectifs de développement durable et de les réaliser en impliquant toutes les forces vives par le biais de la concertation et de la consultation. C'est donc un outil d'aide à la décision qui offre une nouvelle grille de lecture des mutations accélérées que connaissent nos villes « *qui ont un rôle essentiel à jouer pour faire évoluer les habitudes de vie, de production et de consommation* » (Charte d'Aalborg, 1994). Le rôle des services dans un tel processus de planification stratégique est d'une importance capitale. En effet, les services publics et privés peuvent apporter une contribution considérable à la collectivité locale qui souhaite réaliser une vision prospective du devenir de son territoire. En filigrane de ce problème, apparaissent un certain nombre de questions: comment les services sont-ils pris en compte dans les Agendas 21 locaux? Comment cet outil d'aide à la décision règle-t-il les mouvements de concentration et de desserrement des services? L'ancrage territorial du développement durable conduit-il à une *écologisation* et *interculturalisation* de l'ensemble des opérations des services publics et privés?

Afin de mieux cerner le rôle que peuvent jouer les services dans les Agendas 21 locaux, nous avons pris comme champ d'étude l'Italie. Dans cette communication, il est surtout question pour nous de comprendre comment s'intègrent les questions liées à la configuration territoriale, spatiale et temporelle des services dans le processus mise en place des Agendas 21 locaux. Ce qui suppose au préalable de faire une caractérisation des Agendas 21 locaux en Italie.

I. LA TERRITORIALISATION DU DEVELOPPEMENT DURABLE EN ITALIE

Le développement durable au-delà des mots, doit se traduire par des actions concrètes, perceptibles sur le territoire, associant « *l'équité sociale, le développement économique, la prise en compte de l'environnement et la responsabilité interculturelle* » (Esoh Elamé.,2003). Sa territorialisation doit se traduire par l'élaboration des Agendas 21 locaux et doit être une occasion de donner cohérence et lisibilité à la politique de la collectivité locale en prenant soin de valoriser les ressources et les savoir-faire locaux. L'ancrage territorial du développement durable signifie aussi que chaque territoire, chaque entité administrative a son Agenda 21 local, en fonction de son contexte historique, culturel, écologique et socio-économique tout en tenant compte des caractéristiques de ses services. Il exige une gestion participative, une politique locale rendue dynamique dans tous les secteurs et services par une approche à la fois écologique, sociale, culturelle, économique et spatiale. La territorialisation du développement durable doit permettre de traiter de manière transversale, les enjeux du développement durable. Le processus est en cours en Italie et offre l'occasion d'expérimenter de nouvelles façons d'agir permettant de définir une nouvelle forme de territorialité et d'urbanité.

1. Les Agendas 21 locaux dans le contexte italien

L'Agenda 21 tel que élaboré à Rio, préconisait que toutes les collectivités locales de part le monde entier, préparent avant 1996, un Agenda 21 local. Jusqu'en 1999, l'Italie, la France et l'Espagne ont été parmi les derniers pays européens à s'impliquer dans la mise en place des Agendas 21 locaux. Aujourd'hui la tendance a changé en Italie. Les villes italiennes ne sont plus indifférentes à l'ancrage territorial du développement durable. Les raisons de ce changement radical sont à attribuer principalement aux deux appels à projet du Ministère de l'environnement (2000, 2001) sur les Agendas 21 locaux, qui préoyaient comme condition au dépôt du dossier l'adhésion à la Charte d'Aalborg¹. Cette impulsion à la mise en œuvre des Agendas 21 locaux en Italie a aussi été donnée par la Coordination nationale des Agendas 21 locaux qui a multiplié un ensemble d'actions: séminaires de formation, workshops, études, recherches, etc. En effet, on constate

¹ La Charte d'Aalborg est le fruit de la première conférence des villes européennes pour le développement durable qui s'est tenu deux ans après la conférence de Rio. Cette Charte vise à encourager et à soutenir les villes et communes européennes dans leurs efforts pour parvenir à l'ancrage territorial du développement durable. En la signant, les pouvoirs locaux s'engagent à mettre sur pied un plan d'actions de développement durable de leur territoire tout en associant tous les acteurs locaux.

aujourd'hui que du point de vue des engagements formels, plus de 500 collectivités locales italiennes² ont déjà adhéré à la Charte d'Aalborg. Ainsi l'Italie se place actuellement au niveau européen, comme l'une des réalités les plus dynamiques de la diffusion des Agendas 21 locaux puisqu'elle compte le tiers des adhésions des collectivités locales à la campagne européenne des villes durables.

1.1 L'état d'avancement des Agendas 21 locaux en Italie

Les collectivités locales italiennes impliquées de manière formelle³ dans le processus de réalisation de l'Agenda 21 local correspondent au 1/5 ème de la population italienne, soit environ 11 millions d'habitants. D'après focusLab (2002), plus de la moitié des collectivités italiennes qui ont adhéré à la Charte d'Aalborg ont effectivement commencé le processus d'ancrage territorial du développement durable par le biais des Agendas 21 locaux. Parmi celles ayant commencé à mettre en place le processus portant à l'Agenda 21 local, on constate que plus de la moitié de ces collectivités locales sont dans la phase de diagnostic et de la mobilisation des citoyens. 18% sont dans la phase de la création du forum Agenda 21 qui coordonne l'organisation des travaux en ateliers, 13 % s'attachent à l'identification des problèmes et causes, à la fixation des objectifs et la rédaction d'un plan thématique. Actuellement, seules 14 collectivités locales⁴ soit 6% des collectivités locales italiennes qui ont adhéré à la Charte d'Aalborg sont en pleine phase de définition finale du plan d'actions de leur Agenda 21. Cela se traduit par une hiérarchisation et une programmation des actions pour le court, moyen et long terme. Dix collectivités locales⁵ sont passées à la phase de validation du plan d'actions et de sa mise en œuvre. Quatre⁶ collectivités locales ont entamé le processus de suivi et d'évaluation qui leur permet de mesurer à un moment donné, le chemin parcouru pour atteindre une série d'objectifs prévus dans le plan d'actions.

² D'après une étude menée en 2002 par Focuslab, il émerge qu'en 1998, l'Italie comptait seulement 35 collectivités locales sur les 446 qui adhéraient à la campagne des villes européennes durables. En 2002, les adhésions italiennes étaient de 513 sur un total de 1521 en Europe. En analysant les données de cette étude, on constate aussi que le nombre de villes italiennes qui ont adhéré à la Charte d'Aalborg (campagne des villes européennes durables) en fin 2000 étaient de 105. Ce nombre est passé en 2001 à 482, soit 4 fois plus, mettant ainsi en évidence l'impact de l'appel à projets de 2000 du ministère de l'environnement qui était réservé aux seules villes ayant formellement adhéré à la Charte d'Aalborg.

³ Soulignons ici que l'adhésion formelle correspond à la simple adhésion à la Charte d'Aalborg qui ne signifie pas nécessairement que la collectivité locale en question a effectivement entamé le processus de mise en place de l'Agenda 21 local.

⁴ 14 collectivités locales sont dans la phase de définition du plan d'actions de leur Agenda 21 local (Comune di Brescia, Comune di Empoli, Comune di Formigine, Comune di Lecco, Comune di Massa, Comune di Pavia, Comune di Perugia, Comune di Quattro Castella, Comune di San Donato Milanese, Comune di Savona, Comune di Sestos San Giovanni, Comune di Vernazza, Comunità Montana Valtellina di Morbegno, Provincia di Bologna).

⁵ Comune di Bellusco, Comune di Celle Ligure, Comune di Reggio Emilia, Comune di Ferrara, Comune di Santa Teresa di Gallura, Provincia di Piacenza, Provincia di Reggio Emilia, Regione Emilia-Romagna, Comune di Parma, Comune di Lucca.

⁶ Comune di La Spezia, Provincia di Ferrara, Provincia di Modena, Provincia di Torino.

1.2 Quelques éléments caractéristiques du contexte italien

Plusieurs éléments caractérisent le processus d'ancrage territorial du développement durable en Italie. Nous en présentons ici quelques uns.

Sur le plan institutionnel, il n'existe pas de mesures législatives qui obligent les collectivités locales à orienter leurs actions politiques en direction du développement durable. Il n'existe pas une loi gouvernementale sur le développement durable. La mise en place des Agendas 21 locaux se fait de manière volontaire et n'est pas imposée aux autorités locales comme c'est le cas au Royaume-Uni et en Suède.

Sur le plan de la configuration spatiale des Agendas 21 locaux, les recherches réalisées par Focuslab (2002: 14) montrent bien que la plupart des collectivités locales italiennes qui se sont engagées dans ce processus se situe en Lombardie (18%) et Emilia-Romagna (16%). Ces deux régions hébergent le tiers des Agendas 21 locaux actuellement en cours de réalisation. Pour le moment, c'est dans les régions de l'Emilia-Romagna, Piemonte et Liguria que l'on rencontre les villes ayant des Agendas 21 locaux et qui se sont déjà engagées dans le suivi et l'évaluation.

Pour ce qui concerne le cadrage méthodologique, il n'existe pas une procédure type, mieux une approche italienne de l'Agenda 21 local. Face à ce vide, le cadrage méthodologique de l'international Council for local environmental initiatives (ICLEI)⁷ est le plus fréquemment utilisé par les collectivités locales. On note cependant que l'environnement est considéré comme la préoccupation principale de l'ancrage territorial du développement durable en Italie. Les processus actuels de mise en place des Agendas 21 locaux sont davantage axés sur l'environnement. Il s'agit plus d'une démarche de planification environnementale qui relègue au second plan les préoccupations sociales, économiques et culturelles.

Les processus de mise en œuvre des Agendas 21 locaux en Italie ne parviennent vraiment pas encore à aller au-delà de l'accumulation d'actions sectorielles. Le cloisonnement des services des collectivités locales persiste, constituant un véritable frein. Les actions jusqu'ici menées, ne mettent pas au premier plan l'intégration du développement durable dans l'ensemble des opérations des collectivités locales en utilisant une approche transversale et globale.

La participation des citoyens reste aussi très controversée. On ne peut pas dire que les villes qui sont actuellement dans la démarche d'Agenda 21 parviennent à mobiliser un grand nombre de citoyens. Les raisons de la faible participation des acteurs locaux sont à identifier dans la stratégie de communication utilisée et la définition du public-cible visé. La démarche

⁷ l'ICLEI a édité en 1995, un guide des agendas 21 locaux. Les grandes lignes du cadrage méthodologiques à suivre sont les suivants : 1/accord sur une philosophie, 2/identification des problèmes et de leurs causes ; 3/définition des objectifs à atteindre ; 4/hiériorchisation des problèmes ; 5/fixation des sous-objectifs et définition des sous-actions ; 6/création des programmes pour atteindre ces sous-objectifs ; 7/formalisation de l'ensemble par un plan d'actions ; 8/Mise en oeuvre du plan d'actions et suivi ; évaluation et gestion du return des actions ;

utilisée pour mobiliser les populations est très formelle et très officielle. Si cette approche fonctionne avec les services publics, certaines organisations privées et parapubliques, les syndicats, le mouvement associatif, elle ne fonctionne pas forcément avec les jeunes. En ligne générale, avec cette méthode de mobilisation, ce sont les mêmes groupes d'intérêts, les habitués de la concertation publique, les personnes qui pour diverses raisons sont proches des décideurs, qui se mobilisent. Au contraire, il faut utiliser aussi une démarche informelle et non formelle de mobilisation des acteurs si l'on veut qu'il y ait une certaine représentativité de la population. La démarche actuelle ne conduit pas à la mixité et à la diversification des acteurs. Elle ne tient pas compte de la question générationnelle. Les rapports intra-générationnels et inter-générationnels ne sont pas suffisamment pris en compte. Pour les rapports entre les générations d'aujourd'hui, on constate un cloisonnement total entre enfants, jeunes, adultes et personnes âgées. Pour l'instant, les actions réalisées ne montrent pas une interaction entre ces groupes générationnels. En outre, tous ne se trouvent pas impliqués dans le processus d'Agenda 21 local. Ce sont les adultes qui pilotent le processus et le plus souvent prétendent parler au nom des autres groupes générationnels. La diversification des types d'acteurs (jeunes, personnes âgées, enfants, personnes défavorisées, etc) n'a pas été traitée comme il se doit et cela pose le problème de la légitimité du travail réalisé.

1.3 La place des services dans les Agendas 21 locaux en Italie

Les services, qu'ils soient publics ou privés, peuvent participer de manière significative au développement local. Ils peuvent catalyser le processus de mise en place, de suivi et d'évaluation continue des Agendas 21 locaux. C'est par une densification à la fois spatiale et temporelle du réseau local de services que les différents besoins des populations peuvent être satisfaits. Identifier les besoins en services du territoire dans le cadre de l'Agenda 21 afin de comprendre comment les rendre efficaces, cohérents et répondant à une certaine configuration spatiale compatible avec les objectifs de l'ancrage territorial du développement durable doit être un impératif. Cela signifie aussi comprendre comment les services peuvent s'intégrer dans la base productive locale et contribuer positivement à améliorer le bien-être individuel et collectif de tous. Dans cette logique, les services privés et publics ont vocation à promouvoir l'émergence d'ensembles économiques, sociaux, écologiques et culturels viables, organisés autour de leur territoire et ouverts aux échanges extérieurs. Il est pour cela nécessaire de promouvoir une coopération entre les services privés et publics afin qu'ils agissent ensemble pour la création de conditions favorables à l'ancrage territorial du développement durable.

1.3.1 Le rôle des services publics

Les services publics jouent un rôle clé dans la mise en place des Agendas 21 locaux. En effet, le développement durable ne devient réalité qu'à partir du moment où il est approprié par les territoires. Il incombe en premier lieu aux services publics des collectivités décentralisées de créer des conditions institutionnelles, organisationnelles et économiques appropriées pour orienter les politiques urbaines ou rurales vers la durabilité. Parce que l'Agenda 21 local nécessite en effet de repenser la politique du territoire et de définir une nouvelle structuration de l'action publique, l'engagement de la collectivité locale dans ce processus dépend beaucoup des élus. Les services publics des collectivités locales doivent de ce fait être des catalyseurs de la mise en place des conditions favorables pour le développement durable de leur territoire. Leur implication doit se traduire par des stratégies d'aménagement qui stimulent la participation des services privés dans le développement des activités économiques locales viables, qui correspondent mieux aux nécessités des populations et aux caractéristiques du territoire.

Dans le contexte italien, les collectivités locales se lancent de plus en plus dans la réalisation de leur Agenda 21. L'Italie est actuellement le pays européen plus dynamique où les collectivités territoriales essaient de mettre en place un mécanisme de consultation des dynamiques locales et de parvenir à un consensus sur un programme d'actions qui doit orienter le développement du territoire pour le XXI^{ème} siècle. Cette implication des services publics des collectivités locales italiennes a permis à plusieurs d'entre-elles de comprendre qu'ils ne peuvent continuer à fonctionner de manière cloisonnée, divisés en secteurs relativement étanches, empêchant ainsi d'utiliser une approche transversale dans l'ensemble de leurs opérations. Les services publics des collectivités locales ne peuvent plus se permettre de résoudre les problèmes après coup. L'Agenda 21 local constitue donc une formidable occasion pour envisager d'une façon intégrée, la planification des activités des services publics. Par leur vocation, les services publics doivent englober les attentes des citoyens en faisant référence à des notions de disponibilité, d'accessibilité, de qualité, de sécurité et de prix raisonnables. Pour cela, ils doivent être gérés en réseau et en partenariat afin d'éviter une dispersion d'énergies et de ressources. Dans le contexte italien, cette méthode d'intégration et de synergie entre les différents services publics n'est pas évidente. Même dans les territoires où le processus d'Agenda 21 s'est amorcé, la coopération entre les différents services publics reste un idéal. Nous sommes par exemple encore loin de *l'écologisation* et de *l'interculturalisation* de l'ensemble des opérations des services publics. On ne retrouve pas encore le développement durable dans tous les domaines des politiques des services des collectivités locales. L'approche sectorielle reste jusqu'ici privilégiée. Malgré cette tentative de vouloir faire une planification stratégique, on constate que les collectivités locales ne parviennent pas à rendre le développement durable comme un cadre de référence commun pour tous leurs services. On n'assiste vraiment pas à une restructuration et réorientation des activités des services des collectivités locales les permettant de poursuivre à l'avenir leurs opérations de la bonne manière à la fois sur les

plans culturel, économique, social et environnemental. Dans la perspective du développement durable, les services des collectivités locales devraient envisager d'une façon intégrée leur planification et leurs décisions en s'appuyant sur les meilleures données disponibles et en englobant dans leurs démarches les visions et les attentes des citoyens. Une analyse transversale des plans d'actions des collectivités locales italiennes disposant des Agendas 21 locaux montre bien une rareté de projets clairs et pertinents qui visent à favoriser une intégration des compétences par à la fois un décloisonnement des domaines de compétences des élus et des services, une transversalité et une planification des actions qui allie flexibilité, transparence, analyse coût/bénéfice, participation des usagers. Il manque dans la plupart de ces Agendas 21 locaux, des projets qui visent à promouvoir un apprentissage réciproque entre les différents services publics de la collectivité locale sur le management environnemental, la communication environnementale et interculturelle et sur la mise en place d'une approche rénovée de la gestion des biens publics. On constate par exemple que dans bien de cas, la responsabilité de la gestion technique de l'Agenda 21 locaux incombe au service environnement de la collectivité locale. Ce qui ne favorise pas le décloisonnement et permet de continuer d'identifier l'Agenda 21 local comme un outil de gestion des problèmes d'environnement.

1.3.2 Le rôle des services privés

Les services privés se composent d'une multitude d'activités qui sont fortement intégrées dans le tissu socio-économique des territoires. On assiste de plus en plus dans les villes italiennes à une expansion rapide des services privés donc certains sont même agréés par les services publics. C'est le cas des services qui proposent une aide préventive à la jeunesse, des services pour personnes âgées, pour les personnes handicapées, des services de protutelle, de placement familial, des centres d'accueil d'urgence, de premier accueil pour migrants, etc. Certains services de base comme - la distribution de l'eau, l'assainissement, le téléphone avec les call center, la collecte des déchets, les transports urbains, etc - commencent à être confiés à des opérateurs privés. D'une manière générale, on peut constater que certains services privés contribuent positivement à la gestion durable des infrastructures économiques, sociales, culturelles et environnementales. Certains apportent leur contribution à l'application des politiques environnementales adoptées à l'échelon national, d'autres jouent un rôle essentiel dans l'éducation et la santé. Malgré leur dynamisme, les services privés en Italie connaissent une certaine marginalisation quant au rôle qu'ils peuvent jouer dans l'ancrage territorial du développement durable. Cela se constate très bien dans l'ensemble des expériences actuellement en cours sur les Agendas 21 locaux. Si nous prenons par exemple les diagnostics territoriaux (états des lieux) des collectivités locales qui sont dans la démarche d'Agenda 21, nous constatons qu'il manque de données qualitatives et quantitatives sur les services privés. En outre, on ne relève nulle part l'existence d'outils pour l'information, la sensibilisation et la

formation qui concernent directement les services privés dans le cadre de l'Agenda 21 local. Il n'existe pas d'actions de formation en direction des services privés sur l'Agenda 21 local. Dans les ateliers thématiques coordonnés par les forums Agendas 21, on constate que la problématique des services privés n'est pas une préoccupation et se retrouve englobée dans les questions économiques. Ce qui ne permet pas de prendre en compte ses spécificités. Dans les plans d'actions des collectivités locales italiennes disposant déjà des Agendas 21 locaux, on ne retrouve vraiment pas de projets de nature sectorielle concernant de manière spécifique l'intégration des services privés dans le processus d'encrage territorial du développement durable. Rares sont les projets à réaliser ou en cours qui se basent sur un partenariat durable entre usagers, services privés et publics. Sur le plan de la communication, il y a un manque d'information et de sensibilisation en direction des services privés. Même sur le plan institutionnel, le gouvernement italien n'a pas mis en place des mesures d'incitation qui permettent aux services privés de s'impliquer plus activement dans la démarche des Agendas 21 locaux. On peut aussi regretter le fort décalage qu'il y a entre les services publics et privés dans l'utilisation des outils de gestion environnementale. Pourtant l'interaction entre services publics et privés est essentielle pour encourager une gestion partagée et accroître le développement de partenariats durables. Elle garantit le développement de nouvelles formes de services intégrés notamment en matière de gestion environnementale participative.

1.3.3 La question de la configuration spatiale des services

L'Agenda 21 local est synonyme de l'organisation et de l'aménagement durable du territoire. Il doit tenir compte de la morphologie du territoire et de la structuration fonctionnelle de son espace. Parce qu'il a comme objectif la mise en place d'un territoire durable, l'Agenda 21 local, doit permettre d'éviter au maximum la naissance ou la persistance des disparités, d'inégalités et de zones d'exclusion. Pour atteindre cette mission, l'Agenda 21 local doit bénéficier de l'aide précieuse des services publics et privés. Pour cela, la question de leur configuration spatiale est à prendre en compte afin d'assurer d'une part l'accès égal aux services et d'autre part de favoriser la mise en place de nouveaux services indispensables pour le territoire.

Le phénomène de concentration des services dans certains espaces centraux et la ségrégation spatiale que cela peut induire est donc à prendre en compte. Il n'est pas possible de penser à la durabilité d'un territoire si on n'aborde pas le problème de la nouvelle configuration spatiale des services en intervenant sur le double mouvement de concentration et desserrement. Si l'on veut éviter d'une part une discontinuité des services et d'autre part leur densification qui est synonyme de ségrégation entre les quartiers situés au centre et les quartiers périphériques, il faut s'interroger lors de la mise en place des Agendas 21 locaux, du type de configuration urbaine qu'il faut adopter pour une distribution équitable et durable des services. Au regard de ce qui s'est fait jusqu'à présent en Italie, la problématique des services et de manière plus spécifique la question de leur configuration spatiale n'est pas

pris en compte comme problème spécifique. Il est abordé de manière marginale dans les différents thématiques. C'était comme si la réalisation des différents projets du plan d'actions a un aboutissement naturel sur la configuration spatiale durable des services. Nous pensons plutôt que chaque Agenda 21 local doit disposer dans son plan d'actions, des projets spécifiques, ayant à la fois une dimension sectorielle et transversale qui abordent le problème des nouvelles formes organisationnelles et de configuration spatiale des services

1.4 La question de la responsabilité sociale des services

Aborder la question de la place des services dans l'ancrage territorial du développement durable suppose aussi aborder la question de la responsabilité sociale des entreprises. Dans le cadre de l'Agenda 21 local, les services privés et publics doivent décider de leur propre initiative, de contribuer à améliorer le territoire à travers des actions concrètes et pertinentes qui concernent le social, le culturel et l'environnement. Cette responsabilité doit concerner aussi bien les services privés que les services publics.

La responsabilité sociale des services a aussi trait à leur intégration dans le milieu local. Les services apportent leur contribution à la communauté locale sous diverses formes en fournissant des emplois, des prestations et par des recettes fiscales. Plusieurs outils peuvent accompagner aujourd'hui la responsabilité sociale des services tels les codes de conduite, le label social, l'investissement solidaire, la comptabilité sociale, etc. Parmi les expériences d'ancrage territorial du développement durable actuellement en cours en Italie, très peu d'entre elles ont pris en compte la question de la responsabilité sociale. Dans les plans d'actions où la question est abordée, elle concerne plus les entreprises et pas les services publics. On ne retrouve pas d'actions qui obligent les collectivités locales à intégrer le concept de responsabilité sociale dans les activités quotidiennes de leurs services publics. Il n'apparaît pas non plus dans les plans d'actions, la manière dont les services publics peuvent parvenir à stimuler l'apprentissage en mettant en commun leur pratique sur le plan social et culturel. Il n'y a aucune allusion au rôle que doivent jouer les services en vue de soutenir l'ancrage territorial du développement durable.

Certaines collectivités locales⁸ ont toutefois amorcé le processus de mise en place des actions qui ont une incidence sur la responsabilité sociale telle que la comptabilité environnementale. Mais beaucoup reste encore à faire dans les domaines ou des pratiques de responsabilité sociale comme les codes de conduite, des labels et audits sociaux, la rédaction de rapports sociaux et l'engagement social, les investissements socialement responsables, etc.

⁸ Dans le cadre du projet européen LIFE « *CLEAR – City and Local Environmental Accounting and Reporting* », 18 collectivités locales italiennes (Les villes de Ferrara, Bergoggi, Castelnovo né Monti, Cavriago, Grosseto, Modena, Pavia, Ravenna, Reggio Emilia, Rovigo, Salsomaggiore, Varese Ligure, les provinces de Bologne, Ferrara, Reggio Emilia, Modena, Naples, Turin) sont impliqués dans l'expérimentation de la comptabilité environnementale (www.clear-life.it).

Des quatre collectivités locales qui sont actuellement à la phase de suivi et d'application de leur Agenda 21 local, aucune ne dispose pour l'instant, d'une stratégie locale sur la responsabilité sociale des entreprises englobant les services privés et publics et intégrée dans l'Agenda 21 local. Pourtant la responsabilité sociale s'impose manifestement comme un enjeu majeur pour assurer la bonne gouvernance au niveau local. Une stratégie cohérente, adaptée au contexte local, reposant sur des pratiques éthiques et associant volontairement les préoccupations socioculturelles et environnementales aux soucis économiques ne peut être qu'une prémisse fondamentale pour intégrer les services dans la voie du développement durable.

2. Pour une prise en compte des services dans les Agendas 21 locaux

Les services, qu'ils soient publics ou privés, jouent un rôle de premier plan dans la mise en place et le suivi des Agendas 21 locaux. Pour cela, il faut disposer d'une démarche méthodologique permettant de donner plus de visibilité aux services dans l'ensemble du processus de mise en place des Agendas 21 locaux.

Etape 1: Un diagnostic du territoire qui tienne compte des services

Dans les grandes étapes de la mise en place des Agendas 21 locaux, la phase de diagnostic ou phase d'états des lieux est indispensable. Elle est un préalable nécessaire à la réalisation d'un programme de développement adapté aux réalités locales. Il s'agit donc de collecter, d'analyser et de synthétiser un ensemble de données à la fois qualitative et quantitative concernant le développement écologique, social, économique, culturel et spatial du territoire. Lors de la collecte de ces données, il faut tenir compte des services. En mettant en évidence leur rôle et place dans le développement écologique, social, économique, culturel et spatial du territoire. Cela permet de quantifier les besoins en services et de comprendre comment s'opère le problème de la concentration et ségrégation des services. C'est donc un état des lieux qui permet de réaliser une photographie des services qui existent dans le territoire et leur réel impact dans le développement local.

On ne perdra pas non plus de vue de réaliser, lors du diagnostic, une évaluation interne et externe des services de la collectivité locale de manière à identifier les points forts et points faibles, ceci en rapport avec les principes fondateurs du développement durable. Le diagnostic territorial, doit en outre être comparé à celui d'autres territoires afin de placer la situation locale dans une échelle de référence nationale et internationale. Différentes questions méritent d'être soulevées lors de ce diagnostic. Les services présents sur le territoire sont-ils aptes pour catalyser le développement durable local? L'intégration de ces services dans la base productive locale est-elle bien articulée pour déclencher l'innovation et assurer la durabilité du système? les services du territoire sont-ils organisés en réseau et favorisent-ils une économie de proximité? Y a-t-il une complémentarité et

une solide articulation entre les services publics et privés dans le système de productivité local ?

Etape 2: Une mobilisation des citoyens qui tienne compte des services

Dans les étapes qui conduisent à la réalisation de l'Agenda 21 local, une place de choix est réservée à la mobilisation des citoyens. Il s'agit en effet de définir et de mettre en place une stratégie de communication permettant d'informer, de consulter et de mobiliser tous les acteurs socio-économiques, culturels, politiques et écologiques du territoire. Dans cette phase de mobilisation, il faut fortement impliquer les services privés et les services publics de la collectivité locale et ceux qui représentent le gouvernement central. L'implication des services privés doit se faire dès la phase initiale de la mobilisation des acteurs locaux. Pour cela, il faut informer l'ensemble des acteurs des services privés. Ils doivent comprendre ce qu'est l'Agenda 21 local et en quoi leur implication est importante, ce qu'on attend d'eux et ce qu'ils peuvent gagner en participant à l'ensemble du processus.

De même, le service public doit se sentir mobilisé. On a constaté que tous les employés des collectivités locales ne sont pas le plus souvent informés sur le processus de mise en place de l'Agenda 21 local. L'information est le plus souvent réservée aux décideurs et à certains responsables. Il faut ici aussi changer de stratégie en impliquant tout le personnel des différents services publics. Pour cela, une information différenciée, simple, pertinente diffusée dans un langage non technique doit être faite.

Etape 3: Impliquer les services dans les ateliers thématiques

L'élaboration de l'Agenda 21 local suscite une réflexion de tous les acteurs de la vie publique sur le devenir de leur territoire. Afin de faciliter cette réflexion, les résultats du diagnostic vont être analysés dans des ateliers thématiques coordonnés par un Forum Agenda 21. Chaque atelier thématique sur la base du diagnostic, va établir des actions qui seront présentées au Forum. Ce dernier va ainsi disposer d'une vision globale et transversale des actions proposées. Il sera appelé à élaborer une synthèse des travaux qui va se traduire en plan d'actions. Les services privés et publics doivent être représentés dans l'ensemble des ateliers thématiques et au Forum, ceci pour mieux défendre leur intérêt et celui des usagers. Comme c'est dans cette étape que se définissent aussi l'ensemble des indicateurs qui permettront l'évaluation et le suivi de l'Agenda 21 local, il est important que certains de ces indicateurs puissent permettre d'évaluer comment les services privés et publics s'impliquent et soutiennent le développement durable.

Conclusion

En définitive, si l'ancrage territorial du développement durable permet de jeter un nouveau regard sur nos territoires et leur devenir, il permet surtout de prendre conscience de leurs dysfonctionnements. L'Agenda 21 local fait appel à une nouvelle forme de territorialité. Le processus en cours en Italie est certes intéressant au regard du nombre de collectivités locales qui y sont impliquées. Cependant, il doit aussi se rénover, en adoptant une approche qui ne se limite pas seulement aux préoccupations environnementales. Il doit également intégrer les préoccupations sociales, culturelles et économiques. Dans cette intégration partagée, il convient de mieux mettre en exergue le rôle des services publics et privés dans l'ensemble du processus y compris dans le décloisonnement des services. L'implication des services sera essentiel dans la réussite et permettra pourquoi pas d'inventer de nouveaux services répondant à des besoins anciens ou nouveaux des populations. Une meilleure articulation entre les services privés et publics permettra aussi de réaliser une configuration spatiale innovante assurant une reconstruction du lien social et une amélioration de la qualité de vie de tous. Dans le contexte italien actuel, une réflexion poussée est donc à mener quant à la réelle implication des services dans le processus d'Agenda 21 local. Ce qui fait appel au problème de la concentration et de desserrement des services qui doit être résolu à travers un affinement des stratégies en direction d'une configuration spatiale articulant les différentes échelles territoriales. Il faut également prendre en compte, de la problématique de la responsabilité sociale des services publics et privés dans le contexte de la durabilité du processus d'Agenda 21 local.

BIBLIOGRAPHIE

ANONYME.,2001 – *Piano d'Azione «Ambiente e futuro sostenibile»* – Forum dell'Agenda 21 locale della provincia di Ferrara e Comune di Ferrara - Ferrara.

AVANZI.,1999 – *Agenda 21 locale in Italia* – Milano

ENYAHOUN (G), GAUSSIER (N), PLANQUE (B).,1999 – *L'ancrage territorial du développement durable : de nouvelles perspectives* - Ed L'Harmattan – Paris/Montréal.

CNUCED.,1992 – *Rapport de la Conférence des nations Unies sur l'Environnement et le Développement* – Rio de Janeiro.

COMMISSION EUROPEENNE),,2001 – *Promouvoir un cadre européen pour la responsabilité sociale des entreprises* – Livre vert – DG Emploi et affaires sociales – Office des publications officielles des communautés européennes – Luxembourg.

COMITE 21.,2001 – *Territoires et développement durable* – Ed Comité 21 – 52p - Paris.

ESOH (E).,2001 – *Repenser le concept de développement durable* - in Cahier du Gratice - Paris.

ESOH (E).,2002 – *Intercultura, ambiente e sviluppo sostenibile* - Quaderni dell'interculturalità – EMI Bologna.

ESOH (E).,2002- *L'Agenda 21 scolaire, instrument d'éducation à l'environnement, à l'interculturalité et au développement durable: de la théorie à la pratique* – Journées d'études Ifrée.

ESOH (E).,2002 – *Plaidoyer pour une géographie du développement durable* - Ed Economica Paris.

ESOH (E),2003 – *Éléments pour un nouveau paradigme du développement durable qui s'enracine dans l'interculturalité* – Actes Colloque GRECOS – Université de Perpignan.

ESOH (E),2003 – *Utiliser l'Agenda 21 local comme outil d'aide à la décision pour une bonne gouvernance et un développement des PME-PMI en Afrique* Actes Colloque CREAD (CD ROM) - Alger.

ESOH (E),2003 – *Pour un nouveau paradigme de l'Agenda 21 local : de la stratégie à l'action* – Actes Colloque ASEDLF (CD ROM) - Lyon

FOCUSLAB.,2002 – *Agenda 21 locale in Italia : indagine sullo stato di attuazione dei processi di Agenda 21 locale in Italia* – Modena – 69p.

MINISTERO DELL'AMBIENTE,2000 – *Le bambine e i bambini trasformano le città: progetti e buone pratiche per la sostenibilità ambientale nei comuni italiani* - Roma - 211 p

SACHS IGNACY., 1994 - *L'écodéveloppement* - p 19 - Ed Syros - Paris.