

## 4. L'environnement de l'homme, ses conditions de vie

### 4.3 Territoires

#### 4.3.4 Stratégies territoriales

##### 4.3.4.1 Les agendas 21 locaux

# L'Agenda 21 de Munich

## Résumé

À Munich, l'Agenda 21 local a été initié par des citoyens. Après une phase de consultation approfondie, fortement soutenue par la municipalité, de nombreux projets ont été réalisés dont certains sont considérés comme exemplaires, par exemple : l'adaptation du concept d'Ecoprofit aux entreprises allemandes, la création d'une fondation citoyenne, la construction d'une Maison d'un seul monde. Le processus de l'AG 21 a apporté une nouvelle façon de coopérer entre acteurs d'horizons très différents, en particulier dans le domaine des transports. Mais il s'est avéré qu'il importe de relancer régulièrement la dynamique par des initiatives nouvelles.

**Mots clés :** agenda 21, citoyenneté, participation, entreprises, transports, Allemagne.

## L'auteure

*Ina Ranson, professeur de lettres et philologue de formation, journaliste, participe aux travaux de la Fondation Léopold Meyer pour le Progrès de l'homme et à ceux de l'Alliance pour un monde responsable et solidaire. Franco-Allemande, elle a mené plusieurs enquêtes en Allemagne et dans les pays scandinaves sur le thème de l'approche territoriale du développement durable. Elle est l'auteure de nombreux articles ou dossiers sur ce thème.*

Avec ses 1,3 million d'habitants sur 311 km<sup>2</sup>, Munich, capitale de la Bavière, est une des métropoles allemandes les plus densément peuplées. Tous les jours, environ un million de voitures entrent dans la ville et en sortent ; et on continue de construire dans les environs. Pour faire face aux problèmes de développement non durable, la Ville et de nombreux habitants ne relâchent pas leurs efforts pour motiver et faire coopérer une multitude d'acteurs.

## L'INITIATIVE POUR UN AGENDA 21 À MUNICH ÉTÉ LANCÉE PAR DES CITOYENS

La signature de la Charte d'Aalborg<sup>1</sup> en 1994, approuvée par un nombre important de citoyens attentifs, fut le point de départ de la préparation d'un Agenda 21 local. L'initiative est venue de la société civile. Entre avril 1995 et mai 1996, une série d'activités, initiées et portées par des personnes et des associations ainsi que par l'Institut public de formation pour adultes (Volkshochschule), informait le public et l'invitait à formuler des propositions et des exigences pour un développement durable de la ville. Les objectifs élaborés au cours de cette phase de préparation ont été soumis au conseil municipal qui décida, à l'unanimité, de mettre en place, sur plusieurs années et avec des citoyens engagés, un processus d'Agenda 21.

<sup>1</sup> Charte des villes européennes durables (27 mai 1994)



---

## LE GRAND CONSEIL

---

Cette décision fut suivie par une phase de consultations approfondies : “le grand conseil”. Financée par la Ville, mais impliquant un grand nombre de personnes travaillant de façon bénévole, elle dura jusqu’en janvier 1998. Aux cours de réunions mensuelles, conduites par des animateurs professionnels, des représentants de nombreuses associations, de l’industrie et du commerce et de l’administration ainsi que des citoyens indépendants, réfléchissaient sur les enjeux du développement durable, élaboraient des lignes de conduite, des idées de projets et lançaient déjà certaines actions concrètes en négociant leur financement. La coordination et l’échange des informations étaient assurés par le bureau de l’Agenda 21.

Les quatre “usines d’idées” (Fachforen) les plus importantes de ce “grand conseil” se focalisaient sur les domaines suivants :

- styles de vie durables dans la ville ;
- travail et économie dans la ville ;
- habitat et mobilité dans la ville ;
- Munich partie intégrante d’un seul Monde.

Environ 250 personnalités étaient continuellement impliquées dans ces consultations. Et au moins 250 citoyennes et citoyens se sont engagés en cours de route, d’une façon ou de l’autre. Ces structures de travail étaient nouvelles et efficaces. Elles suscitaient beaucoup d’intérêt en Allemagne et “le modèle Munich” a ensuite servi comme exemple à d’autres villes qui l’ont adapté à leur situation spécifique.

Les résultats de cette phase de consultation et de planification ont été, entre autres :

- une documentation volumineuse sur les consultations en cours ;
- un accord sur 44 projets correspondant aux exigences du développement durable ;
- un recueil intitulé “Munich, une ville durable” où 60 contributions de différents partenaires et experts exposent l’intérêt et la complexité des sujets ayant trait au processus de l’Agenda 21 ;
- l’organisation d’une conférence régionale où l’on présente, à 200 participants, pendant deux jours, l’Agenda 21 de Munich et des environs proches ;
- la mise sur pied d’Agendas 21 spécifiques dans plusieurs quartiers.

---

## LA VILLE S’ENGAGE AVEC CERTAINES RÉALISATIONS DEVENUES EXEMPLAIRES

---

L’engagement de la municipalité s’est manifesté en particulier par le financement de l’office AL 21. Depuis son installation au sein des services administratifs pour la santé et l’environnement, cet office a assuré la coordination et la documentation du processus.

La Ville décida aussi d’inciter les services administratifs à intégrer les principes de la durabilité dans leur travail quotidien. Depuis 1996, les responsables de l’Agenda 21 de tous

les départements se réunissent quatre fois par an, dans l’office du maire adjoint chargé de la coordination. C’est lors de ces rencontres que se prépare l’approche transversale des questions traitées. Les responsables des différents services font des propositions en vue de concevoir des projets intersectoriels et organisent la coopération.

La deuxième étape de l’Agenda 21 de Munich visant à réaliser les objectifs formulés au cours de la phase de consultation a débuté avec un grand élan dès l’été 1998. La qualité des initiatives issues des différentes usines d’idées a convaincu, en 1999, le jury du “Prix européen des villes et des communes durables” qui a décerné à Munich la première récompense.

Voici quelques exemples de réalisations qui, depuis, se sont particulièrement bien développées.

### Le programme “Eco-profit”

Conçu par la ville de Graz, ce programme permet la promotion d’une meilleure gestion des entreprises profitable aussi bien à l’environnement qu’au plan financier. Munich a été la première ville à introduire ce programme en Allemagne. Les initiateurs munichois ont adapté le concept à la situation spécifique du pays et convaincu un nombre important d’entreprises d’accepter une formation et un accompagnement en vue d’une transformation de leurs pratiques. Le rapport de 2006/7 (consultable sur Internet : voir Ökoprofit München)<sup>2</sup> indique la participation de 126 entreprises établies dans la ville même et de six autres dans la région. De nombreuses autres villes allemandes ont, depuis, demandé des informations et des conseils au département *Pour le travail et l’économie de la ville* qui a pris en charge le programme. En 2000, le département a fondé un réseau d’échange d’expériences pour les conseillers professionnels.

### La construction de la “Maison d’un seul monde”

Financé par la Ville et inauguré en 2001, ce centre s’efforce de faire connaître et de faire se rencontrer les cultures du monde entier, avec un intérêt particulier pour l’Afrique, l’Asie et l’Amérique du Sud. Différentes associations qui s’engagent pour les grands défis écologiques et sociaux de notre époque y organisent des conférences, des spectacles et des expositions. Dans la boutique de la maison, on achète des produits issus du commerce équitable et dans la brasserie, on boit le “café Munich”, un “café biologique Agenda 21”.

Parmi les initiatives qui sont nées dans la “Maison d’un seul monde” la campagne “made bei Kinderhand” (Munich contre l’exploitation des enfants) lancée dans le cadre de l’Agenda 21, a eu un écho particulièrement positif. Cette campagne a conduit à une décision du conseil municipal de s’engager pour un approvisionnement socialement responsable. Désormais la Ville exige pour ses achats des bilans attestant une production dans des conditions de travail correctes et sans exploitation d’enfants (ceci concerne notamment des articles de sport pour les écoles, des textiles, et des produits agricoles importés des pays du Sud).

La campagne a été primée dans le cadre de la décade des Nations Unies pour une culture de la durabilité (2005-2014) car “elle a conduit à une décision modèle du conseil muni-

---

<sup>2</sup> [http://www.muenchen.de/Rathaus/rgu/wirtschaft\\_gewerbe/oekoprofit/106809/](http://www.muenchen.de/Rathaus/rgu/wirtschaft_gewerbe/oekoprofit/106809/) ;

Rapport : [http://www.muenchen.de/cms/prod2/mde/\\_de/rubriken/Rathaus/70\\_rgu/06\\_wirtschaft\\_gewerbe/oekoprofit/pdf/oekoprofit2006\\_2007.pdf](http://www.muenchen.de/cms/prod2/mde/_de/rubriken/Rathaus/70_rgu/06_wirtschaft_gewerbe/oekoprofit/pdf/oekoprofit2006_2007.pdf)



cial, avec des conséquences sociales considérables et elle a réuni, de façon exemplaire, les acteurs les plus divers” (texte du document officiel du 5.5.2004). En effet, de nombreuses entreprises munichoises ont depuis pris des décisions analogues. Et une vingtaine d’autres villes allemandes ont suivi l’exemple.

### La création d’une fondation citoyenne : “Munich durable” (Bürgerstiftung, [www.bszm.de](http://www.bszm.de))

Le lancement de la fondation, née en 1998, grâce à l’initiative de plusieurs citoyens a été facilité par une contribution assez importante de la Ville (400 000 DM). La Bürgerstiftung initie et réalise ses propres projets et soutient un certain nombre de ceux qui lui sont proposés. Elle aide aussi à créer des liens entre partenaires potentiels et coopère avec le bureau de l’Agenda 21 pour le cofinancement de projets choisis. Entre-temps, les apports de différents donateurs et la coopération d’un grand nombre de bénévoles ont permis à la fondation de s’agrandir.

Parmi les projets primés de la Bürgerstiftung ,citons le “Lifeguide Munich”. Il s’agit d’un manuel né d’une enquête “21 ménages testés” où, dans une série d’entretiens avec des ménages très différents, des pistes de changement de comportement ont été explorées dans divers domaines. Le résultat a été la première publication du *lifeguide*, en 2002, avec l’appui du budget pour l’Agenda 21. Très pratique, ce guide explique les conséquences des actes de la vie quotidienne et

aide à expérimenter des alternatives pour le ménage, le jardin et le balcon, le bureau et l’école, la santé et l’hygiène, la formation, la construction et la rénovation... Au fur et à mesure des nouvelles éditions sur internet, on est arrivé aujourd’hui à 19 thèmes. Le manuel indique de nombreuses adresses, quartier par quartier : centres de documentation et de conseil, ateliers de réparation, où acheter responsable, enfin aussi : comment entrer en contact avec un “groupe de démarrage”, car “ensemble, on réussit mieux”. Pour rester à l’affût des innovations possibles, on peut s’abonner, par Internet, au “tuyau du mois”. ([www.lifeguide-muenchen.de](http://www.lifeguide-muenchen.de) et [www.anders-besser-leben.de](http://www.anders-besser-leben.de))

Une grande partie du contenu du *lifeguide* a été reprise par d’autres villes, pour une somme modique. En 2003, une recherche universitaire sur la diffusion des styles de vie dans le cadre de l’Agenda 21 a montré la réussite du projet. En février 2006, l’UNESCO a présenté le *lifeguide* comme projet modèle dans le cadre de la décade des Nations Unies pour une culture de la durabilité.

### Le programme pour “la création d’une ville agréable pour les piétons”

La réflexion sur la mobilité a toujours été un thème primordial à Munich. Les projets proposés au cours du “grand conseil” pouvaient se référer parfois aux lignes de force du *schéma directeur pour le développement de la ville (Perspective München)*. Les débats dans le cadre de l’AL 21 ont

largement influencé la nouvelle version de 1997 qui souligne la vision globale de “la ville compacte, urbaine, verte”.

L’accent est mis sur “la mobilité compatible avec la protection de l’environnement”, sur des structures d’urbanisation adéquates, mais aussi sur la nécessité de faciliter l’accès au trafic lié au nécessaire développement économique. Parmi les réalisations nouvelles : le développement d’une ceinture verte, l’aménagement d’espaces paysagers dans la ville – espaces agréables pour les piétons et souvent aussi pour les cyclistes –, la mise en réseau de plusieurs espaces verts à l’intérieur de la ville et avec les corridors verts des environs, enfin l’aménagement d’une partie des berges de la rivière Isar ; celle-ci a été “renaturée” aussi à l’intérieur de la ville.

Depuis, il y a eu d’autres avancées, sans qu’on puisse dire que tous les problèmes sont résolus, car la question des transports est des plus complexes et des plus conflictuelles du fait qu’elle concerne un grand nombre d’acteurs qui ont des intérêts divergents. Toutefois, les débats dans le cadre de l’AL 21 ont apporté quelque chose de nouveau : ils ont permis aux différents acteurs de se connaître, de créer des liens personnels et de comprendre la nécessité d’entamer une coopération de longue haleine. Une étude supervisée par le sociologue Ulrich Beck a reconnu, dans ces “pratiques discursives” inhabituelles, la naissance d’une nouvelle culture permettant de sortir de la longue stagnation des débats sur la mobilité (étude de Sven Kesselring, supervisé par Ulrich Beck à l’Institut de sociologie, Munich 1997). Beaucoup d’acteurs soulignent qu’il ne faut pas comprendre le processus AL 21 uniquement par les thèmes, mais aussi par le processus qu’il

## Munich sans voitures

Parmi les acteurs les plus engagés dès 1995, il y avait, une petite association fondée par des étudiants : “Munich sans voitures”. Malgré leurs idées jugées trop radicales, l’administration leur a fait confiance, leur permettant de réaliser certains de leurs projets, par exemple l’organisation d’une journée sans voiture, d’abord sur une petite place peu fréquentée, ensuite dans une rue normale et enfin sur l’axe principal de Munich, la Leopoldstrasse. Aujourd’hui, cette action est devenue une fête de deux journées consécutives (“street-life festival”) organisée deux fois par an, en juillet et en septembre. C’est aussi une très bonne occasion pour sensibiliser les Munichois à l’Agenda 21. L’association est restée l’un des partenaires les plus actifs de la Ville, elle a seulement changé son nom en “Green City”, l’adaptant à une stratégie plus pragmatique.

a initié. L’AL 21 a apporté une nouvelle façon d’agir ensemble. On peut présumer que d’autres initiatives seront développées dans la dynamique du “grand conseil”. Les projets d’INZELL et de MOBINET sont dans ce cas.

Parmi les réalisations remarquables citons encore le projet “compas de la durabilité” qui a permis de mettre au point des indicateurs pour le développement durable de Munich, en coopération avec de nombreux acteurs de la phase du “grand conseil”.

## Résoudre les problèmes des transports par une coopération continue : INZELL

C’est le nom d’une commune située près de Munich où ont eu lieu, depuis septembre 1995, des réunions autour du thème des transports, avec des représentants de l’administration, des représentants d’entreprises, notamment de BMW, d’organisations diverses, d’ONG, de chercheurs, de délégués municipaux de Munich ainsi que des communes proches et du land de la Bavière. La volonté a été, dès le départ, “de ne pas s’affronter sur des questions conflictuelles qui certainement resteraient conflictuelles...mais de traiter d’abord les 90 % de points qui se prêtent à un consensus” (texte de l’invitation du maire principal Christian Ude). Initiées par l’influente entreprise BMW et le Maire principal, ces rencontres ont comme ligne directrice de donner un poids égal à toute personne présente aux débats. Les participants ont ainsi pu s’accorder sur un grand nombre de décisions concernant, entre autres, l’aménagement de la ville, la gestion des parkings, le développement des transports doux et des transports en commun, les nouveaux systèmes d’information (le site Internet - [www.inzell-initiative.de](http://www.inzell-initiative.de) - offre un large éventail de matériaux de documentation).

Par ailleurs, les rencontres de Inzell ont permis de préparer des projets de recherche-action d’une grande utilité pour Munich et pour d’autres villes, tels que MOBINET et ARRIVE.

### MOBINET et ARRIVE

Mené entre septembre 1998 et fin juillet 2003, le projet MOBINET a impliqué 26 partenaires chargés de dévelop-

per des technologies innovantes et des services nouveaux pour une gestion multimodale des déplacements dans la région de Munich. Projet d’un coût de plus de 45 millions d’€ (somme accordée par le ministère fédéral de la culture et de la recherche, BMBF), MOBINET devait proposer des réponses valables également pour d’autres agglomérations.

L’originalité du projet a été de réunir des partenaires publics et privés, appartenant à l’administration municipale, aux entreprises et à l’université et de s’attaquer en même temps à la planification des transports à Munich et dans les environs.

Le résultat le plus important a été la réalisation de la centrale MOBINET, ouverte en 2002. Centre d’observation et d’information, cette centrale coordonne de nouveaux procédés de guidage plus efficaces pour gérer le trafic. Grâce à MOBINET, Munich est devenu un centre de compétences pour la télématique.

D’autres résultats ont été une optimisation des offres des transports en commun, une meilleure coordination entre le train et le bus, l’installation de meilleurs équipements pour les vélos, notamment pour le “Bike and Ride” et une politique très réfléchie concernant les prix à payer pour les places “Park and Ride”, politique qui incite à prendre les transports en commun aussi loin que possible.

Le projet “ARRIVE” ([www.arrive.de](http://www.arrive.de)) prévu entre juin 2005 et fin 2008 a pour but de poursuivre et d’approfondir les systèmes d’information, de guidage et de gestion du trafic.

Les grands projets et une multitude d'initiatives moins spectaculaires sont régulièrement présentés dans les bulletins gratuits de l'Agenda 21, "Münchner Stadtgespräche" qui, depuis 1997, est diffusé quatre fois par an. ([www.muenchner-stadtgespraeche.de](http://www.muenchner-stadtgespraeche.de)) Il existe également une émission radio hebdomadaire consacrée aux thèmes de la durabilité.

### **"MONACO" : une nouvelle fédération pour l'écologie**

À Munich comme ailleurs, la phase d'effervescence a été suivie par une période moins active. Confrontée à des problèmes budgétaires, la Ville a dû réduire le budget de l'Agenda 21, mais elle continue à assurer le financement de l'office et de projets choisis, souvent, en coopération avec la Fondation citoyenne. L'office AL 21 s'efforce aussi d'obtenir des subventions régionales, nationales ou européennes.

Pour relancer la dynamique, certains acteurs de l'AL 21 ont proposé, en 2000, de susciter la création d'une nouvelle fédération pour promouvoir l'écologie à Munich. Le conseil municipal y était favorable et confia la coordination à l'adjoint au maire qui, depuis 1996, est responsable de la coordination de l'AL 21 dans les services administratifs (Hep Monatzeder). Cette fédération, appelée "MONACO" a été de nouveau une alliance entre des organisations et des groupes divers : Elle a réuni des associations écologiques, des entreprises, des autorités urbaines, les églises catholiques et protestantes, des instituts universitaires, des assurances, etc., restant ouverte à tout groupe désireux de participer. "La fédération veut d'une part recueillir et réunir des nouvelles idées de projets et d'autre part offrir une plateforme de réalisation des idées et des projets qui sont déjà nés dans d'autres débats, mais qui n'ont pas encore été réalisés" (extrait du manifeste).

La fédération a favorisé des projets dans les domaines du climat, de la qualité de vie dans la ville et de la mobilité durable. Parmi les réussites :

- Des avancées importantes dans les domaines de l'économie de l'énergie et de l'utilisation des énergies renouvelables : Munich a l'ambition d'augmenter leur pourcentage de 20 % jusqu'en 2020 en misant notamment sur la biomasse et l'énergie solaire ; en 2005, Munich a été désignée meilleure ville allemande pour l'utilisation rationnelle de l'énergie.
- L'élargissement de la coopération entre des agricultures des environs, les associations écologiques et l'administration municipale en vue de protéger la biodiversité et de relier des espaces verts.
- L'élaboration d'un catalogue de mesures pour améliorer la mobilité de proximité, notamment grâce à un important projet de recherche impliquant les habitants d'un quartier, avec des parents, des enfants et des seniors ; la modernisation du système de l'auto-partage et l'amélioration des infrastructures pour les cyclistes.

([www.projektbericht\\_monaco.pdf](http://www.projektbericht_monaco.pdf))

### **BenE München : une association et un réseau pour la formation au développement durable**

À la suite d'une rencontre, en juillet 2005, entre Hep Motzader, coordonnateur de l'Agenda 21 de Munich et M. Hopkins de l'Université des Nations Unies (United Nations University, UNU), la création d'un "centre régional des compétences" (Regional Center of Expertise, RCE), concept développé par l'UNU dans le cadre de son programme 2005/2014, avait été décidé. Le projet a été lancé en juillet 2007 avec la création de l'association BenE München ([www.bene-muenchen.de](http://www.bene-muenchen.de)).

Il sera accompagné par l'UNU. Réunissant déjà des entreprises, des ONG et de nombreuses institutions de formation, le réseau s'élargira encore. La connexion des compétences et des ressources des acteurs de formation, le partenariat public-privé permettent d'améliorer les performances de tous, sans que cela ne nécessite d'investissements élevés. L'UNU a accrédité la Ville de Munich comme l'un des 36 RCE qui existent actuellement dans le monde.

---

### **DES RÉSULTATS ENCOURAGEANTS**

---

En octobre 2007, le département des transports de la Ville communiquait les chiffres suivants<sup>3</sup> :

- le nombre de voitures qui entrent dans le centre-ville par le « Mittlerer Ring » (périphérique qui contourne la ville) a diminué de 10 % au cours des dix dernières années ;
- le nombre de voitures qui entrent dans le centre par le boulevard autour de la vieille ville a diminué de 44 % ;
- la circulation de vélos entrant dans la vieille ville a augmenté de 50 % ;
- le nombre de voitures traversant les ponts de l'Isar stagne depuis des années ;
- la circulation de vélos traversant les ponts a doublé au cours des cinq dernières années ;
- depuis plusieurs années, on constate une augmentation continue des transports publics.

Ces résultats sont essentiellement expliqués par les mesures suivantes :

- le développement du système des transports publics ;
- la gestion des parkings à l'intérieur du Mittlerer Ring ;
- la réduction des stationnements pour les emplois à l'intérieur du Mittlerer Ring, en particulier au centre-ville ;
- le développement du réseau des parcours cyclables ;
- le ralentissement de la construction de nouvelles routes et de nouveaux parkings.

L'Agenda 21 local de Munich a déclenché une dynamique qui se développe sous différents labels. Conscients que le chemin vers la durabilité reste long et difficile, les acteurs ne relâchent pas leurs efforts et continuent de lancer de nouvelles idées et de nouveaux projets.

*Ina Ranson*

---

<sup>3</sup> Georg-Friedrich Koppen, Leiter Bereich Grundlagen, Abteilung Verkehrsplanung, Referat für Stadtplanung und Bauordnung, Blumenstraße 31, 80331 München, tél 0049 89/23322761, E-Mail: [Georg.Koppen@muenchen.de](mailto:Georg.Koppen@muenchen.de)

### Pour en savoir plus

- Une documentation détaillée du processus de l'Agenda 21 local à Munich est disponible au Centre documentaire de 4D.

### Lire également dans l'encyclopédie

- ❖ Jean-Pierre Piéchaud, *Ville et développement durable* (N°11).
- ❖ Ina Ranson, *L'agenda 21 de Nuremberg et l'initiative "mobilité intelligente"* (N°54).
- ❖ Pierre Calame, *Le territoire, brique de base de la gouvernance* (N°55).

Ce document est strictement réservé aux souscripteurs de l'encyclopédie du développement durable.  
Toute reproduction ou citation devra mentionner 4D - l'encyclopédie du développement durable.

**Les éditions des Récollets**

c/o association 4D - 150, rue du Faubourg Saint-Martin - 75010 Paris  
Tél. : 01 44 64 74 94 - dd.recollets@association4d.org

Directeur de la publication : Jean-Pierre Piéchaud