

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

4.3 Territoires

4.3.4 Stratégies territoriale

4.3.4.1 Agendas 21 locaux

4.3.4.1.1 La démarche

Les agendas 21 locaux et les projets territoriaux de développement durable en France

Résumé

La conférence de Rio, en 1992, a invité les collectivités territoriales à préparer, avec les habitants et les acteurs locaux, à mettre en œuvre, à leur échelle, des politiques de développement durable : les agendas 21 locaux. Dans la plupart des pays, de nombreux territoires se sont mobilisés pour répondre à cet appel.

Le présent article se propose de faire le point, en France, sur les pratiques territoriales de développement durable et plus particulièrement sur les agendas 21 locaux.

Ce bilan, établi à l'aide de l'Observatoire national des agendas 21 locaux et des pratiques territoriales de développement durable mis en place par l'Association 4D, comporte des aspects positifs : bien que tardive, une réelle dynamique semble engagée ; les démarches apparaissent diversifiées et adaptées aux situations locales.

Il fait également état de quelques difficultés : seize ans après Rio, on en est encore à quelques centaines de démarches ; on constate d'importantes disparités entre les Régions, selon la taille des collectivités ; la participation des habitants et des acteurs, jugée indispensable, est inégale et connaît des lourdeurs ...

Une double conclusion est cependant à rappeler :

- 1) le rôle des territoires est central pour la mise en œuvre du développement durable ;
- 2) l'idée du développement durable est un puissant levier pour le renouvellement des politiques locales.

Mots clés : Planification locale, démocratie participative, transversalité, intercommunalité, gouvernance locale.

L'auteure

Charlotte Renard, diplômée en économie du développement est chargée de mission territoires et agendas 21 locaux à 4D depuis 4 ans.

Elle est responsable de l'Observatoire national des agendas 21 locaux et des pratiques territoriales de développement durable.

LE CONTEXTE INTERNATIONAL ET NATIONAL

La reconnaissance du rôle des territoires dans la mise en œuvre du développement durable dès 1992

La conférence de Rio, en 1992, avait réuni 110 chefs d'Etat et de gouvernement et 178 pays y étaient représentés. Elle avait été marquée par l'adoption d'un texte fondateur, "La déclaration de Rio sur l'environnement et le développement" et d'un document de propositions, non juridiquement contraignantes mais faisant autorité, "l'Agenda pour le XXI^e siècle", dit Agenda 21. Ce dernier fixe un programme d'actions avec tous les acteurs concernés dans des domaines très diversifiés afin de s'orienter vers un développe-

ment durable de la planète.

Les collectivités locales sont identifiées dans l'Agenda 21 comme l'un des acteurs-clés de la promotion du développement durable. Le chapitre 28 de ce document, "Initiatives des collectivités locales à l'appui d'Action 21", suggère que les autorités locales préparent des stratégies d'action répondant, à leur échelle, à la préoccupation du développement durable, appelées "agendas 21 locaux". L'implication de la population et des acteurs est pour cela jugée fondamentale.

QU'EST-CE QU'UN AGENDA 21 LOCAL ?

L'agenda 21 local est l'aboutissement d'une réflexion collective à laquelle auront participé tous les acteurs économiques et sociaux et les citoyens. Il s'agit, pour le territoire considéré, d'arrêter les grandes orientations qui inspireront les différentes politiques locales à moyen et long terme. L'agenda 21 local correspond donc bien à la définition d'un ensemble cohérent d'objectifs que se fixent les différents acteurs locaux et en premier lieu la collectivité territoriale. C'est un document transversal qui fait converger les politiques de développement économique local, de développement social et de lutte contre les inégalités, de protection de l'environnement et de gestion économe des ressources naturelles et d'aménagement, vers un mode de développement durable, solidaire mondialement et respectueux de la planète. L'agenda 21 local est à la fois un document stratégique et opérationnel : c'est un projet de territoire à long terme qui se décline en programmes d'actions soumis à évaluation régulière. Il résulte d'un large débat organisé à l'échelle de chaque territoire : l'agglomération ou le pays, comme à l'échelle de la commune ou même du quartier, ou encore à chaque niveau de gouvernance (municipalité, département ou région). C'est un cadre pour l'action à 10 - 15 ans.

La communauté d'agglomération de Plaine Commune, en Seine-Saint-Denis, s'est engagée par étape dans cette démarche. Un Plan communautaire pour l'environnement constitue en 2006 sa politique opérationnelle en matière d'environnement, visant à améliorer le cadre et les conditions de vie des habitants. En 2008, elle se lance dans un Plan climat/énergie. L'objectif politique de 2009 est de se lancer dans un Agenda 21 après avoir réalisé un bilan du plan communautaire pour l'environnement.

La communauté urbaine de Dunkerque a fait du développement durable le fil conducteur de son contrat d'agglomération. En 2002, afin d'associer pleinement la société civile, la communauté urbaine installe une assemblée de démocratie participative associant les représentants des milieux socio-professionnels, associatifs et citoyens de l'agglomération : Le conseil de développement durable de l'agglomération dunkerquoise, composé de 100 personnes

Au niveau des États, chaque pays définit sa stratégie nationale de développement durable. En 2003, la France publie sa stratégie qu'elle actualise en 2006 ; l'Europe arrête en 2001 sa propre stratégie en faveur du développement durable et la révisé en 2006.

LE SOUTIEN AUX AGENDAS 21 LOCAUX ET AUX PROJETS TERRITORIAUX DE DÉVELOPPEMENT DURABLE EN FRANCE

En France, l'immixtion de la dimension développement durable dans les politiques et les outils d'aménagement est progressive. Elle se traduit à travers l'évolution des textes

mais également l'évolution des outils incitatifs ou d'appui développés en particulier par le ministère en charge de l'environnement.

En 2002 à Johannesburg, les collectivités territoriales françaises, dans une déclaration solennelle, se sont engagées à élaborer et mettre en œuvre des agendas 21 locaux.

L'engagement dans un agenda 21 local reste cependant volontaire. Certaines collectivités choisissent d'ailleurs d'autres "appellations" pour leur projet territorial de développement durable.

Les textes incitatifs

Les dernières lois d'urbanisme (Solidarité et renouvellement urbains –SRU–, Urbanisme et habitat) ont fait du Plan d'aménagement et de développement durable (PADD) le cadre stratégique des Schémas de cohérence territoriale (SCOT) et des Plans locaux d'urbanisme (PLU). De même, les contrats de pays et d'agglomération font référence à l'agenda 21 de Rio. Enfin, dans sa Stratégie nationale de développement durable (SNDD), l'État s'était engagé à "favoriser la mise en place de 500 agendas 21 locaux d'ici 2008".

Les dispositifs d'appui et de reconnaissance

Dès 1997, le ministère chargé de l'environnement lance plusieurs appels à projets afin de soutenir les territoires dans leur démarche et de sensibiliser le plus largement possible les acteurs non initiés au développement durable. Ils permettront également de repérer les démarches et outils, les "bonnes pratiques", de les capitaliser et de les faire connaître. Le premier appel à projets "outils et démarches en vue de la réalisation d'agendas 21 locaux" est axé principalement sur l'intégration des questions environnementales (16 projets lauréats). Un deuxième appel à projets lancé en 2000, met l'accent sur les aspects économiques (29 lauréats). Enfin le troisième, en 2003, plus opérationnel, est centré sur la prise en compte du développement durable dans les projets d'aménagement (40 lauréats).

En 2006, des "appels à reconnaissance" des projets territoriaux de développement durable et agendas 21 locaux sont lancés par le ministère en charge du développement durable sur la base d'un cadre de référence. La reconnaissance est un gage de qualité des projets et de cohérence des politiques menées par les collectivités territoriales vis-à-vis du développement durable. En 2007, deux appels à reconnaissance ont permis de reconnaître 64 territoires comme projets territoriaux de développement durable. Une troisième session de reconnaissance a été organisée en 2008 (dont les résultats sont prévus pour la fin de l'année).

Les Parcs naturels régionaux (PNR), créés il y a quarante ans, ont été des précurseurs dans ce domaine. La Charte des PNR, document stratégique, peut-être rapprochée de l'agenda 21 local. C'est pour cette raison, qu'un Protocole signé entre la Fédération nationale des PNR et le ministère chargé du développement durable, accompagné d'un dispositif spécifique, organise la reconnaissance des chartes de PNR comme agendas 21 locaux depuis octobre 2007 : 14 PNR sur 45 se sont volontairement engagés dans ce processus à ce jour, soit environ un tiers.



se veut un dispositif de reconnaissance et d'appui pour ces démarches, a été proposé par le ministère chargé du développement durable en 2006. Celui-ci retient 5 finalités pour le développement durable : la lutte contre le changement climatique ; la préservation de la biodiversité, des milieux et des ressources ; la cohésion sociale et la solidarité entre les territoires et les générations ; l'épanouissement de tous les êtres humains ; une dynamique de développement suivant des modes de production et de consommation responsables.

Il retient également cinq éléments déterminants concernant la démarche à conduire pour de tels projets : stratégie d'amélioration continue ; participation ; organisation du pilotage ; transversalité des approches ; évaluation partagée.

L'OBSERVATOIRE NATIONAL DES AGENDAS 21 LOCAUX ET DES PRATIQUES TERRITORIALES DE DÉVELOPPEMENT DURABLE

Les réseaux d'acteurs et outils d'observation

Le ministère chargé du développement durable lance des appels à projets pour un réseau de collectivités et d'acteurs autour du suivi des projets. Les temps forts des échanges se sont concrétisés lors d'ateliers de suivi qui rassemblaient autour de thèmes transversaux les collectivités qui "font", les chercheurs qui "observent" et les institutions qui "appuient". C'est ainsi que les termes "entreprendre", "accueillir", "transmettre", "habiter" ont été déclinés dans toute leur acception en termes de développement durable. Ce réseau et ces échanges se sont concrétisés par l'élaboration d'un "cadre de référence" proposé par le ministère de l'écologie et du développement durable en 2006. Ce réseau s'est achevé avec la fin des appels à projets.

Un réseau des territoires "reconnus" est aujourd'hui animé par le ministère.

Parallèlement, naît en 2006, l'Observatoire national des agendas 21 locaux et des pratiques territoriales de développement durable, sous l'impulsion du ministère, de l'association 4D, du Comité 21 et de l'Association des Maires de France (cf. paragraphe suivant).

Le cadre de référence pour les projets territoriaux de développement durable et Agendas 21 locaux

L'engagement des collectivités locales dans le développement durable se concrétise fortement à partir de 2002. Cependant, beaucoup d'entre elles considèrent qu'il y a encore fort à faire pour l'action, pour l'accompagnement et la construction d'une culture commune. C'est notamment pour répondre à cette attente que le cadre de référence, qui

Le foisonnement et la diversité des initiatives ont fait naître au sein des collectivités animées de volontés comparables à l'égard du développement durable, un besoin d'échanges, de confrontation et de construction de références pour l'action. C'est pour répondre à ces besoins que l'Association 4D, l'Association des Maires de France (AMF), le Comité 21 et le ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire (MEEDDAT) ont créé l'Observatoire national des agendas 21 locaux et pratiques territoriales de développement durable, afin de constituer une plate-forme d'informations et d'échanges sur les pratiques territoriales de développement durable.

Animé par l'association 4D, l'Observatoire national des agendas 21 locaux et des pratiques territoriales de développement durable a pour objectif de recenser et de capitaliser les pratiques et projets territoriaux de développement durable des collectivités locales françaises (régions, départements, communes, intercommunalités, pays et parcs naturels régionaux...), d'échanger autour des pratiques et de produire des repères pour l'action. Ces expériences sont regroupées au sein de la banque de données de l'Observatoire, accessible en ligne sur le site : www.observatoire-territoires-durables.org, sous forme de fiches d'expériences.

En 2008, l'Observatoire publie le 1^{er} Panorama des agendas 21 locaux et des pratiques territoriales de développement durable qui rend compte de l'état des pratiques de développement durable en France et un Cahier sur l'évaluation au regard du développement durable.

ZOOM SUR LES AGENDAS 21 ET DES PROJETS TERRITORIAUX DE DÉVELOPPEMENT DURABLE EN FRANCE DANS LES COMMUNES ET INTERCOMMUNALITÉS ¹

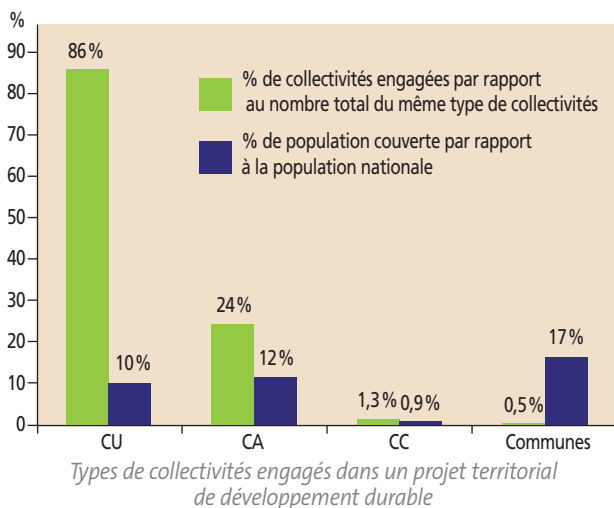
L'analyse présentée ici a été réalisée début 2008 et porte sur 128 communes et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre du réseau de l'Observatoire : communautés urbaines (CU), communautés d'agglomérations (CA), communautés de communes (CC) et communes.

Les communes et intercommunalités engagées

Presque la totalité des communautés urbaines (12 sur 14, soit 86 % d'entre elles) déclarent être engagées dans des démarches territoriales de développement durable.

Un quart des communautés d'agglomération (41 sur 169) sont engagées dans le développement durable, ce qui recouvre environ 12 % de la population nationale.

Les communautés d'agglomérations et les communautés de communes engagées recouvrent près de 20 % de la population nationale. En revanche, seulement 1,3 % des communautés de communes (32 sur 2400) et 0,5 % des communes (179 sur plus de 36 000).



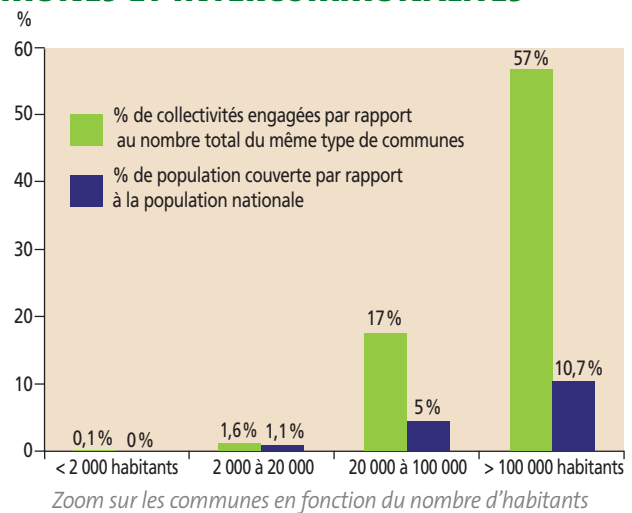
La taille des communes

Le graphique ci-dessous montre que plus de la moitié (21 sur 37, soit 57%) des grandes villes (plus de 100 000 habitants) est engagée dans un agenda 21 local ou un projet territorial de développement durable (soit plus de 10% de la population française).

La part des villes moyennes engagées dans le développement durable est également importante (17%).

Cependant, sur plus de 31 000 villages (moins de 2 000 habitants), et plus de 4 000 petites villes (entre 2 000 et 20 000 habitants), la part de collectivités engagée dans de telles démarches reste faible.

Il est à noter que la veille est plus difficile à effectuer pour les petites communes, pour lesquelles l'Observatoire est moins visible ; les territoires sont beaucoup plus nombreux et n'ont pas forcément les mêmes moyens de communication ainsi que les moyens de participer aux réseaux nationaux.



L'engagement dans le temps

On remarque que le nombre de communes et intercommunalités qui s'engagent dans ce type de démarche est en progression croissante depuis 2002.

Il faut noter que la majorité des collectivités étudiées choisissent "l'outil" agenda 21 local pour s'engager dans le développement durable. D'autres choisissent d'autres approches : charte pour l'environnement et le développement durable, plan climat territorial, etc...

La répartition géographique des démarches engagées

Si l'on regarde où sont situées les communes et intercommunalités étudiées, on observe que certaines régions sont plus dynamiques que d'autres. Il faut sans doute y voir l'influence des réseaux existants et des aides qu'ils proposent. Les régions Ile-de-France, Rhône-Alpes, Midi-Pyrénées et Aquitaine concentrent plus de la moitié des démarches identifiées. Les régions du Nord – Pas-de-Calais, Pays-de-la-Loire et PACA concentrent près de 20 % des démarches.

ANALYSE SUR LE CONTENU DES DÉMARCHES

Il est intéressant d'examiner sous certains angles, les démarches adoptées par les collectivités : les principales thématiques abordées, le rôle de l'intercommunalité, l'articulation avec certaines procédures de planification, ainsi que la place de la participation.

Les thèmes abordés

Les données de l'Observatoire permettent un classement des thématiques privilégiées dans les démarches. Remarquons tout d'abord que les grandes finalités retenues par le cadre de référence pour les projets territoriaux de développement durable (cf. plus haut : effet de serre, biodiversité, cohésion sociale, épanouissement des êtres humains, modes de production et de consommation) y semblent prises en compte de manière à peu près égale, à tra-

¹ Source : Observatoire national des agendas 21 locaux et des pratiques territoriales de développement durable – L'analyse des fiches d'expériences en ligne porte sur les communes et intercommunalités qui ont accepté de remplir de manière volontaire le questionnaire sur leur démarche de développement durable - Mardi de 4D du 12 février 2008

vers différentes entrées abordées, la plupart du temps, dans un souci de transversalité :

- l'urbanisme ;
- les transports ;
- l'énergie ;
- le développement social ;
- le développement économique et l'emploi ;
- la culture et la formation ;
- la santé ;
- l'agriculture ;
- le tourisme...

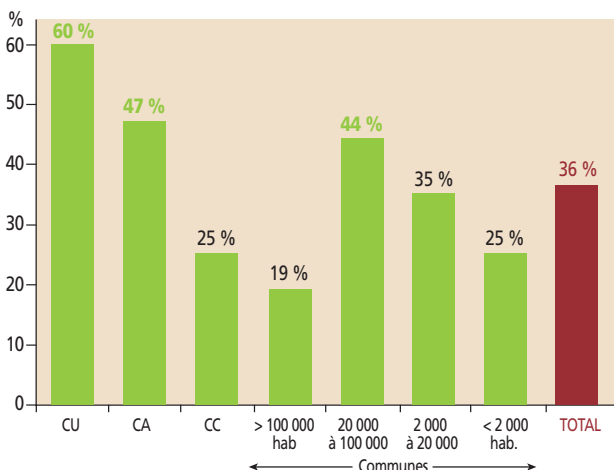
L'articulation entre les démarches communales et intercommunales

Sur les 90 communes étudiées, 87 sont membres d'une intercommunalité. Dans 80-90 % des cas, ce sont des communautés urbaines ou des communautés d'agglomération et la moitié de celles-ci sont également engagées dans une démarche territoriale de développement durable. Les intercommunalités constituent un levier d'action pour stimuler l'engagement des communes dans le développement durable.

Articulation entre le projet de développement durable et les autres outils de planification territoriale

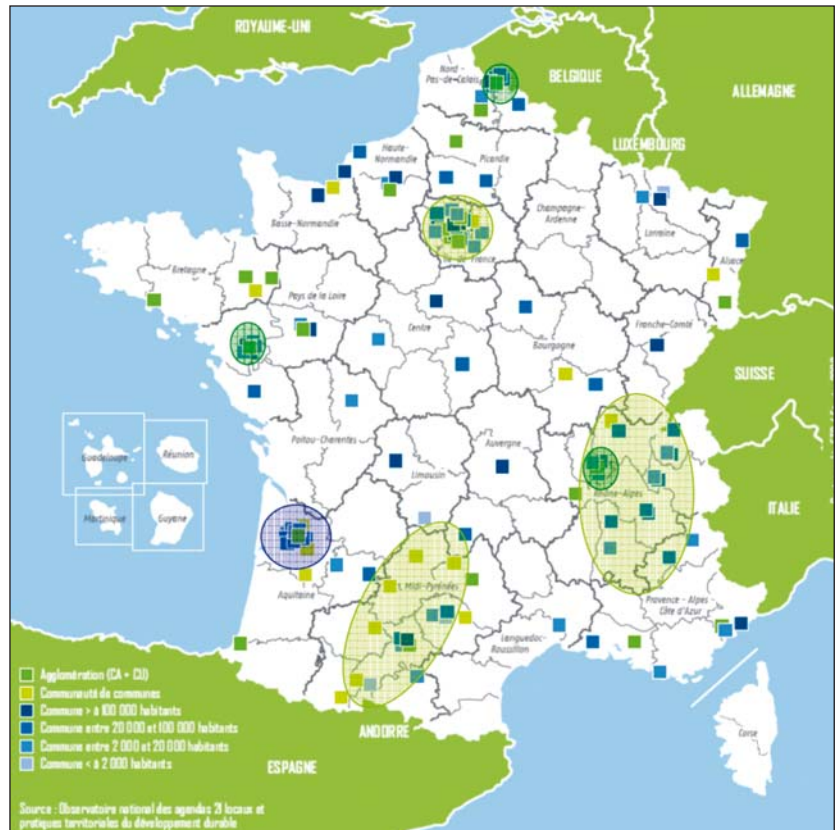
Par ailleurs, plus d'un tiers des collectivités analysées déclare articuler leur projet territorial de développement durable avec les autres documents de planification territoriale existant et cette articulation semble plus forte dans les communautés urbaines (60 % déclarent articuler leur agenda 21 avec un autre outil de planification territoriale), et les communautés d'agglomération (47 %) ainsi que dans les grandes villes (44 %).

Les documents de planification les plus cités comme étant articulés avec les agendas 21 sont le SCOT (schéma de cohérence territoriale), le PLU (plan local d'urbanisme), le PDU (plan de déplacement urbain) et le PLH (programme local de l'habitat).



Part des collectivités déclarant coordonner leur agenda 21 avec les outils de planification territoriale existants

Communes et EPCI à fiscalité propre ayant déclaré un A 21 local et/ou un autre projet territorial de DD - octobre 2007



Le rôle des communautés urbaines



Le rôle des réseaux régionaux



Le rôle des départements

Exemples d'articulation :

- diagnostics communs et/ou utilisation des diagnostics réalisés précédemment ;
- travail en commun des chargés de mission développement durable et urbanisme pour l'élaboration de l'agenda 21 et du PLU ;
- le PLU, volet d'urbanisme de l'agenda 21.

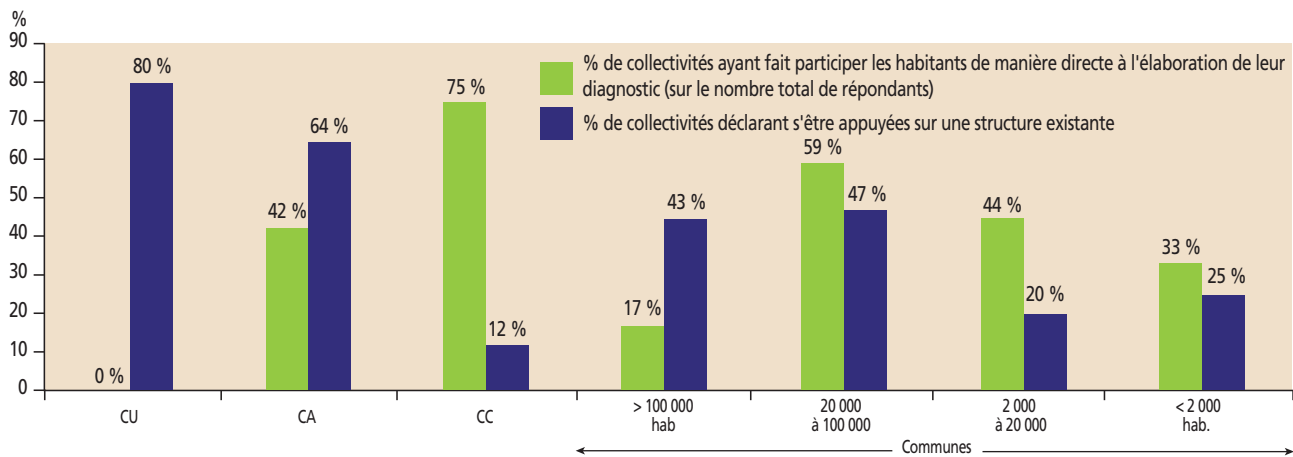
La participation

La question de la participation est au cœur de la construction d'un projet territorial de développement durable, d'un agenda 21 local. Ce passage obligé par le débat semble acquis et il est identifié comme un réel levier d'action pour la réussite du projet.

Sur le principe les apports de la participation sont largement reconnus. Elle permet en effet :

- la définition de politiques mieux adaptées aux besoins des habitants
- une meilleure appropriation du projet par les élus et les services de la collectivité, mais aussi par les acteurs du territoire ;
- la légitimité de l'action menée ;
- l'apport de nouvelles idées, une meilleure expertise et connaissance de la réalité du territoire et de ses acteurs ;
- davantage de dialogue et de compréhension entre les élus et la population ;
- le développement d'une culture de développement durable ;
- d'être un stimulant pour la mise en œuvre du projet.

Mais dans la mise en œuvre concrète de la participation, on constate de grandes différences et souvent des difficultés en ce qui concerne :



La participation des habitants au moment du diagnostic et l'appui sur des structures existantes dans le pilotage du projet de développement durable.

1. les actions mises en œuvre sous le terme de participation : (simple information ou consultation parfois et non réelle concertation ou "coproduction") ;
 2. la mobilisation des acteurs (associations, représentants sociaux professionnels, habitants par le biais de leurs représentants, ou directement) : elle est très inégale selon les expériences décrites ;
 3. les stades auxquels ces acteurs sont associés : parfois seulement en amont ; pas assez pendant la période d'élaboration des programmes d'actions ; difficilement pour l'évaluation.
- Par ailleurs, les collectivités relèvent plusieurs difficultés dans la mise en œuvre de la participation :
- Comment appréhender la représentativité des acteurs ?
 - Comment valoriser et rendre compte des différents temps de la concertation dans le projet de DD ?
 - Comment pérenniser cette participation ?
 - D'une manière générale, presque la moitié des collectivités qui se sont exprimées sur les modalités de la participation au moment du diagnostic ont fait participer directement les habitants à l'élaboration de leur diagnostic.
 - En regardant selon le type de collectivités, on remarque que les communautés de communes (75 %) et les villes entre 20 000 et 100 000 habitants (59 %) ainsi que les villes entre 2 000 et 20 000 habitants (44 %) sont les collectivités qui semblent les plus propices à la participation directe des habitants (au moins dans l'élaboration du diagnostic).
 - Les communautés urbaines (aucune) et les villes de plus de 100 000 habitants (17 %) semblent avoir plus de diffi-

cultés à faire participer de manière directe les habitants dans la réalisation du diagnostic. Par contre, celles-ci s'appuient plus fortement sur des structures préexistantes de concertation, tels que les conseils de quartiers ou les conseils de développement.

CONCLUSION

En France, le nombre de collectivités territoriales engagées dans des démarches de développement durable reste encore faible en comparaison avec plusieurs pays européens. Les expériences sont disparates en fonction des régions, des types de collectivités, des formes et des niveaux de participation ou des thèmes d'action privilégiés. Pourtant, le bilan général est extrêmement positif. On observe notamment que :

- les approches sont souvent bien adaptées aux contextes locaux ;
 - les projets dépassent les seuls problèmes environnementaux et prennent en compte de plus en plus l'ensemble des problématiques ;
 - le développement de nouvelles pratiques de planification donne une large place à la participation ;
 - le nombre de territoires engagés croît quotidiennement.
- Ainsi, la dynamique constatée depuis quelques années semble prometteuse et pourra s'appuyer sur l'expérimentation de ces premiers territoires pionniers dans ces démarches

Charlotte Renard

Pour en savoir plus

- Consultation du site de l'Observatoire national des agendas 21 locaux et des pratiques territoriales du développement durable : www.observatoire-territoires-durables.org

Lire également dans l'encyclopédie :

- ❖ Pierre Calame, *Le territoire, brique de base de la gouvernance* (N° 55).
- ❖ Laurent Comelieu, *Nantes, attractivité et durabilité, deux destins liés* (N° 52).
- ❖ Ina Ranson, *L'agenda 21 de Munich* (N° 53).
- ❖ Ina Ranson, *L'agenda 21 de Nuremberg et l'initiative "mobilité intelligente"* (N° 54).
- ❖ Ina Ranson, *L'agenda 21 de Lörrach* (N° 66).
- ❖ Jean Luc Mathieu, *Les parcs naturels régionaux*, à paraître.
- ❖ Michel Gérodolle, *Coopération entre Parcs naturels régionaux et villes, l'exemple de Chambéry*, à paraître.

Ce document est strictement réservé aux abonnés à l'encyclopédie du développement durable.
Toute reproduction ou citation devra mentionner Les éditions des Récollets - 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 72 76 - contact@encyclopedie-dd.org

Directeur de la publication : Jean-Pierre Piéchaud