

# Agenda 21 local

## « durable, vous avez dit durable ? »

Ce bilan sur l'avenir des agendas 21<sup>1</sup> locaux s'appuie sur les Actes du Mardi de 4D "Agenda 21 local, durable, vous avez dit durable?", qui s'est déroulé le 12 février 2008. L'objectif était de faire le point sur la façon dont le développement durable et les agendas 21 locaux sont intégrés dans les politiques locales.

### I. Les agendas 21 engagent-ils les collectivités dans une stratégie d'amélioration ?

Frédérique Dequiedt (ETD – Entreprises Territoires et Développement)

Un projet territorial de développement durable s'inscrit dans un processus d'amélioration continue qui porte sur l'ensemble des éléments constitutifs de l'agenda 21 :

- l'état du territoire au regard des cinq finalités du développement durable
- la gestion interne de la collectivité
- les compétences et missions de la collectivité
- la coordination externe

En s'engageant dans un agenda 21 ou un projet territorial de développement durable, la collectivité manifeste de fait la volonté d'une amélioration continue en termes de développement durable. L'agenda 21 est l'occasion de systématiser l'engagement, de mettre en œuvre de nouvelles priorités et d'intégrer le développement durable à toutes les politiques. C'est aussi renforcer l'animation territoriale, la participation et le partenariat.

En février 2008, ETD a conduit une analyse sur la stratégie d'amélioration de 26 projets territoriaux de développement durable reconnus par le MEDDAT<sup>2</sup> et portés par : des communes (11), des intercommunalités (9) et des départements (6).

L'analyse distingue deux types d'agendas 21 :

- L'agenda 21 dont le programme prime sur la stratégie sous la forme d'un « catalogue d'actions ». Il permet une évolution progressive, des projets et des pratiques, à partir d'actions concrètes mais n'engage pas la collectivité dans une vision à long terme.
- L'agenda 21 qui présente une stratégie traduite en axes stratégiques, puis en objectifs opérationnels. Dans ce cas, l'agenda 21 constitue un cadre pour l'action à long terme.

Dans tous les cas, les agendas 21 sont évolutifs. Ils seront enrichis progressivement par un suivi, une évaluation, des actions innovantes, l'engagement de nouveaux acteurs ou encore par l'évolution des cultures qui pourront passer par la mise en place d'actions pilotes.

- Les leviers d'une amélioration continue utilisés par les collectivités

Dix principaux leviers ont été repérés:

1. L'approche progressive : la méthode de pas à pas avec une stratégie déclinée en programme d'actions. Certains distinguent des actions immédiates, à moyen et long termes ou des niveaux d'intervention. L'expérimentation peut être menée sur des éléments de démarche (concertation, évaluation, organisation transversale), sur certains projets ou sur des dispositifs d'accompagnement en vue de leur généralisation.

<sup>1</sup> Pour faciliter la mise en place des Agendas 21 locaux, le Ministère l'Ecologie, de l'Energie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire (MEEDDAT) a élaboré un cadre de référence pour les projets territoriaux de développement durable. Il définit 10 points principaux: 5 finalités essentielles et 5 éléments déterminants dans la démarche à conduire. Ce document est téléchargeable à l'adresse suivante: <http://www.ecologie.gouv.fr/-Cadre-de-reference-.html>

<sup>2</sup> Un appel à reconnaissance annuel des projets territoriaux de développement durable et Agendas 21 locaux a été lancé en 2006 par le Ministère en charge du développement durable sur la base du cadre de référence.

2. L'éco-responsabilité avec un double objectif d'amélioration : modifier les modes de consommation de la collectivité et de ses salariés tout en impactant les modes de production des fournisseurs. Cette démarche constitue aussi un effet levier pour mobiliser rapidement élus et agents quant aux préoccupations de développement durable et permet la mise en place d'actions concrètes et visibles (transport, énergie, gestion des espaces verts).
3. La formation aussi bien en interne qu'en externe : séminaires de sensibilisation, plans de formation, plans d'action partenarial sur l'éducation...
4. L'organisation interne qui permet une approche plus transversale avec le rôle stratégique de la Direction Générale pour encourager l'interface et la transversalité entre les services et les élus. De plus en plus de collectivités s'organisent en "mode projet"<sup>3</sup> pour rassembler les compétences utiles et pour mettre en cohérence les démarches.
5. Les grilles de questionnement développement durable afin d'analyser, de questionner ou de construire une action publique. Véritable outil pédagogique, ces grilles permettent de modifier les modes de penser et de favoriser une approche systématique
6. Les référentiels pour aider les maîtres d'ouvrage, maîtres d'œuvre et bénéficiaires : utilisés tout au long du projet, de son élaboration à sa gestion, ces outils incitent fortement les acteurs partenaires de la collectivité et usagers à intégrer à leurs pratiques et à leurs projets des objectifs précis en termes de développement durable.
7. L'évaluation, constitutive de la stratégie d'amélioration : malgré une réelle volonté de la part des collectivités de développer un dispositif de suivi-évaluation de leur agenda 21, l'analyse identifie un défaut de compréhension et de méthode de l'évaluation.
8. Les dispositifs de soutien pour engager et accompagner les acteurs dans une prise en compte du développement durable.
9. La maîtrise d'ouvrage partagée et la charte de partenariat pour entraîner les acteurs agissant sur le territoire.
10. L'appui des instances participatives, tels le conseil de développement, source d'interpellation permanente de l'agenda 21.

- Les leviers attendus, peu activés dans la réalité

1. La hiérarchisation des enjeux et des objectifs pour faire des choix.
2. La définition d'objectifs qualifiés et quantifiés pour faciliter la phase d'évaluation.
3. L'évaluation des projets antérieurs pour de bâtir le projet sur des fondements plus solides.
4. La prospective pour anticiper les aléas de la mise en œuvre et l'évolution des enjeux dans le temps.

L'analyse montre qu'en s'engageant dans un projet territorial de développement durable, les collectivités rentrent dans un processus de progrès continu. Toutefois, ce constat est réalisé à partir d'agendas 21 dont la stratégie d'amélioration est structurée, puisque issus des projets reconnus par l'Etat. L'enjeu pour les collectivités est de s'appuyer sur les leviers, outils, démarches identifiés et d'en rechercher d'autres ; de continuer à échanger notamment sur les conditions de réussite et sur les limites. Il est essentiel que les collectivités fassent converger leurs démarches (agenda 21, PLU, SCOT, PLH...), renforcent la mise en mouvement des acteurs et fassent converger leur démarches vers des objectifs communs (agenda 21 territorial).

## II. Expériences : quel bilan pour les communautés urbaines de France ?

Philippe ANGOTTI (ACUF - Association des communautés urbaines de France).

### a) La transversalité des politiques

Les politiques de développement durable contribuent fortement à modifier le contenu des actions, projets et politiques menés. Elles ont notamment contribué :

<sup>3</sup> Le "mode projet" est une façon de travailler de manière transversale et globale au-delà de la hiérarchie et de l'organisation interne en services. Le projet est abordé de manière horizontale et non plus verticale.

- à la transformation des modes de faire, des organisations et du management des communautés urbaines,
- à la modification des rapports des communautés urbaines tant vis-à-vis de la société civile et des citoyens que de leurs partenaires institutionnels.

Cette transversalité, ne peut parfaitement fonctionner sans le développement de l'éco-responsabilité des agents, acteurs du changement, à travers la mise en place de formations appropriées. L'organisation du pilotage doit être souple et adaptée au contexte local.

#### b) La participation des citoyens

La participation des citoyens se réalise au sein de diverses instances : les conseils de développement, les commissions consultatives des services publics locaux, les forums participatifs de citoyens, les chartes de participation,... En outre, un effort constant doit être entrepris en matière d'éducation et de sensibilisation à l'environnement et au développement durable, également gage de la réussite des politiques mises en place.

Une étude menée sur les pratiques actuelles des communautés urbaines en 2008 montre une grande diversité des pratiques entre les communautés urbaines, mais également au sein d'une même communauté, entre différentes politiques publiques.

#### c) Les domaines mobilisateurs

Le domaine du changement climatique est un des volets le plus mobilisateur auprès des acteurs à quelque niveau que ce soit. Par contre, le risque est que les plans climats coiffent toutes les politiques des collectivités, dans un raisonnement purement « carbone » au détriment des autres finalités de développement durable.

#### d) Les relations avec les autres niveaux de collectivités

L'ACUF, mais également d'autres associations, plaident pour une clarification des relations avec les communes, qui puisse permettre une pleine efficacité des politiques de développement durable. Elle demande notamment :

- la consécration institutionnelle du « fait communautaire » dans le cadre des réformes à venir de notre organisation institutionnelle et des finances locales ;
- la représentation systématique - et spécifique - de l'intercommunalité au sein des différentes instances nationales de consultation des pouvoirs locaux ;
- l'affirmation des fonctions d'autorité organisatrice confiées aux intercommunalités dans des grands domaines de politiques publiques dont le développement durable ;
- l'achèvement rapide de la carte de l'intercommunalité et la poursuite de sa rationalisation ;
- la refondation du statut juridique des communautés en vue d'autoriser de nouvelles modalités d'organisation et de partage des responsabilités avec les communes par le recours à la notion de « chef de file » ;
- des mécanismes de désignation directe des conseillers communautaires ;
- l'approfondissement des pratiques de mutualisation de services entre communes et communautés qui conditionnent la réalisation d'économies d'échelle et une forte efficacité administrative au sein du « bloc » local.

Les relations avec les autres collectivités sont fondamentales afin de favoriser la cohérence des politiques menées sur les plans régional, départemental et local.

#### e) L'évaluation

Le suivi et l'évaluation doivent permettre de vérifier non seulement l'adéquation et la pertinence des politiques menées au regard des enjeux locaux, des principes du développement durable et des attentes de la population, mais également l'efficacité des moyens affectés et leur évolution. La méthodologie d'évaluation doit être améliorée, notamment en construisant, de manière concertée, des indicateurs pertinents à l'échelon local.

Martine de Beaumesnil (Maire de Montambert et membre de l'Association Notre village, terre d'avenir) explique l'action de Notre Village auprès des communes.

Un label, « Notre Village Terre d'avenir » a été mis en place. Dans ce cadre, la commune fait l'objet d'une évaluation, qui décerne une, deux ou trois *hirondelles*. Il s'agit d'une démarche de progression. En juin 2006, une convention de partenariat a été signée entre l'association Notre Village

et la Délégation interministérielle au développement durable, reconnaissant l'association comme experte pour la réalisation des agendas 21 des communes de moins de 2000 habitants.

### III. Développement durable et démocratie : la gouvernance locale et la place de l'habitant dans les agendas 21 locaux.

Céline BRAILLON (Présidente de l'ADELS – Association pour la démocratie et l'éducation locale et sociale)

Au-delà des processus *consultatifs* qui prennent seulement en compte les besoins des habitants, l'agenda 21 *participatif* résulte de la mise à plat des arguments, de leur confrontation et d'arbitrages négociés. L'ensemble des forces vives d'une communauté doit ainsi être mobilisé. Collectivement, la parole doit s'organiser pour « mettre sur la table » les différents points de vue. On peut alors parler de maîtrise d'ouvrage partagée.

Ceci suppose que la question du sens ait bien été posée : sur quelle planète voulons-nous vivre ? Selon quelles valeurs de justice et d'équité sociale ?

Pour l'ADELS, c'est la qualité du processus de fabrication d'une politique qui va générer sa réussite ou non.

- I. Le pouvoir et la décision doivent être partagés à travers la construction d'une parole collective et la co-production des dispositifs et des actions ;
- II. Ceci suppose l'autonomisation de la société civile : l'intérêt général se construit avec des personnes qui ont leur part d'autonomie et prennent des initiatives.
- III. L'évolution de la culture politique et professionnelle est fondamentale dans la gouvernance démocratique : nécessité d'une organisation plus transversale, de plus de transparence dans l'information, d'une expertise plurielle....
- IV. L'évolution du mode de construction de l'intérêt général en confrontant les intérêts particuliers pour la définition collective du bien commun.

Les notions de doute et d'incertitude font partie intégrante de nos modes de pensée d'aujourd'hui ; les politiques de développement durable reposent sur ce constat. L'expertise n'est plus univoque, les savoirs citoyens sont multiples, il faut donc accepter la controverse et construire par la négociation et la médiation.

#### Mots clés

Agenda 21  
Gouvernance locale  
Planification locale  
Communautés urbaines

#### Liens

- Observatoire national des Agendas 21 locaux et pratiques territoriales de développement durable : <http://observatoire-territoires-durables.org/>
- Panorama national des agendas 21 locaux et des pratiques territoriales de développement durable, septembre 2008 : <http://observatoire-territoires-durables.org/spip.php?article811>
- Charte des communautés urbaines engagées pour un développement durable - Association des communautés urbaines de France – octobre 2007  
[http://www.communautes-urbaines.com/Download/JCU\\_2007/charte.pdf](http://www.communautes-urbaines.com/Download/JCU_2007/charte.pdf)
- Conception de l'Agenda 21 Terre d'Avenir - Association Notre village Terre d'avenir  
<http://www.sos-villages.asso.fr/index-terre.html>

#### Auteur

Fanny Déléris, Association 4D