



# Projets territoriaux de développement durable et Agendas 21 locaux

Cadre de référence



*Liberté • Égalité • Fraternité*  
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE



Ministère de l'Écologie  
et du Développement Durable



« **LE PEUPLE FRANÇAIS CONSIDÉRANT** que la diversité biologique, l'épanouissement de la personne et le progrès des sociétés humaines sont affectés par certains modes de consommation ou de production et par l'exploitation excessive des ressources naturelles ; {...}

Qu'afin d'assurer un développement durable, les choix destinés à répondre aux besoins du présent ne doivent pas compromettre la capacité des générations futures et des autres peuples à satisfaire leurs propres besoins {...}.

Proclame :

Les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. À cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social. »

Loi constitutionnelle relative à la Charte de l'environnement, adoptée le 28 février 2005.

transversalité

stratégie d'amélioration



participation

évaluation

pilotage

La mise en œuvre du développement durable à l'échelle des collectivités territoriales et de leurs groupements passe souvent par la réalisation d'un « Agenda 21 local », programme d'action déclinant, au niveau du territoire, l'Agenda 21 adopté par les pays réunis à Rio en 1992.

Bien sûr, il n'existe pas de modèle idéal d'Agenda 21 local, puisque le développement durable doit partir des situations locales et surtout des acteurs, de leurs attentes, de leur vision du territoire. Néanmoins, la nécessité d'un cadre général dont chacun puisse s'emparer, comme d'une grille de lecture des projets pour les uns, comme d'une aide ou d'un guide pour l'action pour les autres, s'est fait jour en France ces dernières années.

C'est ce cadre de référence qui est proposé dans ce document, fruit d'un travail partagé entre de nombreux partenaires (ministères, institutions, associations, collectivités), et nourri des expériences déjà engagées par un grand nombre de collectivités et de territoires.

Un second document, qui a vocation à accompagner celui-ci, propose, sous forme de fiches, une déclinaison de ce cadre de référence pour les grands domaines d'actions menées sur les territoires. Il propose pour chacun d'eux des orientations et des pistes pour l'action illustrées par des exemples d'actions d'ores et déjà mises en œuvre. Ce document précise de la même façon les éléments déterminants dans la démarche à conduire.

changement climatique

biodiversité



générations futures

développement responsable

épanouissement humain

# Sommaire

**Page 5** L'engagement de la France dans le développement durable

**Page 6** Des expériences et des références

**Page 7** Qu'est-ce qu'un projet territorial de développement durable ?

Page 7 Une vision pour l'avenir du territoire partagée avec ses habitants

Page 7 Un diagnostic stratégique et des enjeux spatialisés

Page 8 Des éléments déterminants pour la conduite du projet

Page 8 Un programme d'action spécifique pour chaque territoire

**Page 9** Les finalités du développement durable

Page 11 Lutte contre le changement climatique et protection de l'atmosphère

Page 12 Préservation de la biodiversité, protection des milieux et des ressources

Page 14 Épanouissement de tous les êtres humains

Page 15 Cohésion sociale et solidarité entre territoires et entre générations

Page 16 Dynamiques de développement suivant des modes de production  
et de consommation responsables

**Page 18** Des finalités exprimées dans un projet territorial

Page 18 Les champs de l'action des territoires

Page 19 Des orientations pour l'action territoriale

**Page 23** Les éléments déterminants de la démarche

Page 25 La participation de la population et des acteurs

Page 26 L'organisation du pilotage

Page 27 La transversalité de la démarche

Page 29 L'évaluation

Page 30 Une stratégie d'amélioration continue

transversalité

stratégie d'amélioration



participation

évaluation

pilotage



« LES PROBLÈMES ABORDÉS DANS ACTION 21 qui procèdent des activités locales sont si nombreux que la participation et la coopération des collectivités à ce niveau seront un facteur déterminant pour atteindre les objectifs du programme.

En effet, ce sont les collectivités locales qui construisent, exploitent et entretiennent les infrastructures économiques, sociales et environnementales, qui surveillent les processus de planification, qui fixent les orientations et la réglementation locales en matière d'environnement et qui apportent leur concours à l'application des politiques de l'environnement adoptées à l'échelon national ou infranational. Elles jouent, au niveau administratif le plus proche de la population, un rôle essentiel dans l'éducation, la mobilisation et la prise en compte des vues du public en faveur d'un développement durable. »

Programme Action 21, Rio, 1992.

## L'engagement de la France dans le développement durable

L'article 28 de l'Agenda 21 adopté à Rio met en avant le rôle essentiel qui revient aux territoires et aux collectivités locales en matière de développement durable. Cet article précise : « 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 Action 21 à l'échelon de la collectivité. »

Afin d'encourager les collectivités à mettre en œuvre de telles démarches sur leur territoire, la stratégie nationale de développement durable, adoptée par le gouvernement le 3 juin 2003, a retenu de « favoriser en cinq ans la mise en place de 500 Agendas 21 locaux, notamment sur les territoires bénéficiant d'une aide publique comme les grands projets urbains, les parcs naturels régionaux, les groupements de communes, les pays ou agglomérations dans le cadre de contrats territoriaux ».

C'est ainsi que la France s'est engagée, au niveau international, à mettre en œuvre les principes d'un développement durable. Au niveau national, le gouvernement a souhaité accompagner les territoires dans leurs démarches volontaires, qu'il s'agisse d'Agendas 21 locaux ou d'autres types de démarches transversales ayant pour objet le développement durable d'un territoire.

transversalité

stratégie d'amélioration



participation

évaluation

pilotage

# Des expériences et des références

Depuis la conférence de Rio, les collectivités locales, au niveau international avec le Conseil international pour les initiatives écologiques locales (ICLEI) ou européen dans le cadre de la « Campagne des villes européennes durables », ont souhaité adopter des déclarations communes pour mettre en œuvre les principes de Rio sur leurs territoires. Parmi ces documents, on peut citer notamment la charte des villes européennes pour la durabilité dite « Charte d'Aalborg » adoptée à Aalborg le 27 mai 1994, le plan d'action de Lisbonne « De la Charte à la pratique » adopté le 8 octobre 1996 et enfin la « déclaration des gouvernements locaux au Sommet mondial sur le développement durable de Johannesburg » en septembre 2002.

Celle-ci reprend la proposition faite par les collectivités françaises et marque l'engagement des collectivités à promouvoir et réaliser des Agendas 21 locaux dans un contexte national favorable à ces démarches.

En 2002, le Conseil international pour les initiatives écologiques locales (ICLEI) a dénombré plus de 6 400 démarches d'Agendas 21 locaux dans 113 pays. Dans ces stratégies territoriales, les questions environnementales sont souvent prioritaires et, parmi elles, on retrouve en particulier la gestion de l'énergie, la diversification des modes de transport, l'utilisation rationnelle des sols et des espaces, la lutte contre le changement climatique et la préservation de la biodiversité.

Pour sa part, depuis longtemps, le ministère de l'Écologie et du Développement durable a développé, avec les parcs naturels régionaux et les plans municipaux et départementaux d'environnement, puis avec les chartes d'écologie urbaine, ou chartes pour l'environnement, des politiques de développement de territoire qui intègrent l'environnement dans une perspective résolue de développement durable.

Dans le cadre du volet territorial des derniers contrats de plan, l'État et les collectivités locales ont signé des contrats d'agglomération, des contrats de pays, des contrats de parcs naturels régionaux d'environnement en application de la loi sur l'aménagement et le développement durable du territoire qui stipule que ces contrats soient établis en référence au chapitre 28 du programme Action 21 de Rio. Les documents de planification urbaine, quant à eux, doivent contenir un plan d'aménagement et de développement durable (PADD) du territoire en préalable à la fixation des orientations d'organisation de l'espace (SCOT).

Tous ces documents sont l'expression de projets de développement et/ou d'aménagement du territoire qui ont vocation à être à la fois partagés, transversaux dans leurs enjeux et dans leurs ambitions, et conçus comme des stratégies d'amélioration des territoires en termes de réponse aux finalités du développement durable.

Les initiatives locales qui, en nombre croissant, sous la forme d'Agendas 21 locaux, répondent au programme de Rio, trouvent ainsi divers dispositifs législatifs et contractuels pour les stimuler, les accompagner et les légitimer. Par ailleurs, diverses institutions,

changement climatique

biodiversité



générations futures

développement responsable

épanouissement humain



collectivités territoriales de différents niveaux et opérateurs mentionnent les finalités du développement durable pour accorder leurs aides aux projets territoriaux. Entre la variété de ces projets territoriaux et des collectivités qui les portent, et celle des mentions législatives et des mesures incitatives, une référence partagée est de plus en plus attendue et nécessaire.

Il est indispensable d'accompagner un processus d'ensemble, qui puisse mettre en cohérence les diverses procédures administratives à l'œuvre sur chaque territoire. Dans cette logique, l'Agenda 21 local n'est pas une procédure de plus mais une réflexion stratégique permettant de donner un sens à l'action des collectivités et des acteurs du territoire.

## Qu'est-ce qu'un projet territorial de développement durable ?

### Une vision pour l'avenir du territoire partagée avec ses habitants

Que l'on choisisse ou non de l'appeler « Agenda 21 local », en référence au programme d'action élaboré en 1992 par les pays réunis au Sommet de la Terre de Rio, un projet territorial de développement durable est une démarche volontaire, portée par une collectivité, un groupement de collectivités ou un territoire de projet qui, s'appuyant sur un projet d'avenir partagé avec l'ensemble des parties prenantes, se dote d'une **stratégie d'action continue** pour répondre aux finalités essentielles pour l'avenir de la planète exprimées dans la déclaration de Rio.

L'ambition première d'un tel projet doit être, bien sûr, d'engager le territoire et ses habitants dans le sens d'une **amélioration continue** guidée par les principes fondateurs du développement durable, que nous développons ci-dessous sous forme de finalités essentielles : lutter contre le changement climatique, préserver la biodiversité, les milieux et les ressources naturelles, viser l'épanouissement de chacun et la solidarité entre tous les êtres humains et entre les territoires, par l'adoption de modes de consommation et de production durables.

La spécificité d'un projet territorial de développement durable réside dans la nécessité de concilier la poursuite de ces finalités avec les enjeux propres au territoire engagé.

### Un diagnostic stratégique et des enjeux spatialisés

Un tel projet doit donc reposer sur un diagnostic qui permette de repérer et de spatialiser les richesses et les faiblesses de tous ordres au regard d'un développement durable : richesses et faiblesses en termes de cohésion sociale, de paysages, de

transversalité

stratégie d'amélioration



participation

évaluation

pilotage

ressources environnementales, de nuisances, de ressources humaines, de potentiels économiques, démographiques, etc. Ce diagnostic doit permettre de **comprendre les relations qui s'établissent entre ces différentes dimensions** et de mettre en évidence les transversalités nécessaires pour définir les enjeux du territoire et y répondre. Il s'agit bien de comprendre le système « territoire » et ses dynamiques grâce à une **approche spatialisée**, et de répondre, à travers une stratégie d'amélioration continue, à des situations singulières tout en s'inscrivant dans des finalités plus globales.

Un tel projet doit permettre à la fois d'interroger chacun des habitants et des usagers (élu, décideur, simple citoyen, acteur social ou économique) sur la façon dont il conçoit son avenir dans le territoire, sur sa responsabilité envers les autres, envers le reste de la planète, et envers les générations futures. **Il est le lieu où se construit une vision commune et engageante de l'avenir du territoire**, dans toutes ses dimensions (physique, économique, symbolique, sociale...).

## Des éléments déterminants pour la conduite du projet

**L**es expériences menées depuis une dizaine d'années, en France et à l'étranger, par des territoires désireux de s'engager dans des démarches de développement durable, apportent aussi un certain nombre d'enseignements sur les conditions de réussite de ces démarches. Se dégage en particulier la nécessité de porter attention aussi bien aux méthodes employées dans la préparation, la mise en œuvre et l'évaluation des projets, qu'au contenu de la stratégie et du programme d'action formant le projet de territoire.

En termes de démarche, l'expérience montre que la réussite d'un projet de développement durable territorial tient au **respect de quelques éléments déterminants** : la participation des acteurs du territoire dès l'amont du projet et tout au long de sa mise en œuvre ; la transversalité des approches qui s'exprime notamment dans le décloisonnement des cultures et des méthodes de travail ; l'organisation du pilotage, qui doit tenir compte de l'articulation des niveaux de territoires et du principe de subsidiarité ; l'évaluation, qui doit être partagée et pensée dès l'amont du projet ; le tout devant participer d'une stratégie d'amélioration continue, qui se fixe des objectifs précis et mesurables à atteindre avec pour point de mire les finalités du développement durable.

## Un programme d'action spécifique pour chaque territoire

**P**our ce qui est du contenu du programme d'action retenu pour le territoire dans le cadre du projet, il dépend à la fois des enjeux qui lui sont propres et qui ont été mis en évidence dans le diagnostic, de leur hiérarchisation au regard des moyens disponibles et des impacts attendus sur les finalités du développement durable, des compétences de la collectivité et des relations de partenariat qui ont pu être établies entre les acteurs institutionnels et privés.

changement climatique

biodiversité



générations futures

développement responsable

épanouissement humain

Ce programme d'action doit viser une **amélioration continue au regard du développement durable** dans chacun des domaines dans lesquels le porteur de projet a des moyens d'agir (action sociale, politique foncière, choix énergétiques, action culturelle...). Si l'on ne peut donc pas fixer d'avance et pour tous les territoires les domaines d'actions prioritaires, on peut néanmoins, pour différents domaines d'actions territoriales, proposer des orientations pour guider cette action, dans le sens d'un développement durable.

## Les finalités du développement durable

La nécessité d'un développement durable résulte d'un constat simple et incontournable : la croissance démographique (2 milliards d'habitants en 1960, 6 milliards aujourd'hui, 9 milliards en 2050, selon les prévisions de l'Onu) et la généralisation d'un mode de développement fondé avant tout sur l'accroissement de la production de biens matériels conduisent à une pression sur les ressources naturelles incompatible avec leur préservation pour les générations à venir, sans pour autant garantir un partage équitable des richesses.

Parmi les **principaux dommages causés par ce mode de développement**, et qui mettent en péril aussi bien les équilibres planétaires que le développement de l'humanité, on peut notamment citer :

- ▶ Le changement climatique provoqué par l'accumulation dans l'atmosphère, pour une longue durée, de gaz à effet de serre du fait d'émissions croissantes dues aux activités de l'homme.
- ▶ Les pollutions à grande échelle de l'air, des sols, des eaux continentales et marines, dont beaucoup sont peu réversibles.
- ▶ La réduction de la variété du vivant, autrement dit la perte de biodiversité, à un rythme sans équivalent dans l'histoire de la Terre, et les risques d'évolution dus à l'action anthropique.
- ▶ La réduction du potentiel naturel de production (appauvrissement des sols, des mers, érosion des terres arables...) et de services (capacité autoépuratoire des écosystèmes, champs d'expansion des crues...).
- ▶ La croissance des inégalités, génératrice d'exclusion (notamment vis-à-vis des biens et services essentiels) et d'instabilité.

Le projet de développement durable, proposé par les nations réunies aux sommets de Rio et de Johannesburg, vise à répondre à ces enjeux planétaires majeurs : il est souvent défini comme un développement qui permet de « répondre aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs ». Une autre de ses définitions le présente comme un développement qui concilie protection de l'environnement, équité sociale et efficacité économique.



Pour une part, ces enjeux peuvent et doivent être traités au niveau des territoires et des autorités qui les administrent. C'est notamment à travers l'adoption et la mise en œuvre de projets de développement territorial durable que ces derniers peuvent s'engager dans une démarche d'amélioration continue, avec pour ligne de mire la satisfaction des finalités du développement durable.

C'est, au moment de penser, de mettre en œuvre ou d'évaluer un tel projet, pour bien garder en mémoire les ambitions poursuivies à travers l'adoption d'un mode de développement durable, que l'on propose ici de regrouper ces ambitions en un petit nombre de finalités essentielles auxquelles doivent contribuer les objectifs retenus, les politiques mises en œuvre et les actions menées. Elles permettent une expression concrète des cohérences et des transversalités recherchées.

- ▷ Lutte contre le changement climatique et protection de l'atmosphère
- ▷ Préservation de la biodiversité, protection des milieux et des ressources
- ▷ Épanouissement de tous les êtres humains
- ▷ Cohésion sociale et solidarité entre territoires et entre générations
- ▷ Dynamique de développement suivant des modes de production et de consommation responsables

Ces finalités ont été reconnues et mises en avant dans un certain nombre de textes et de déclarations fondateurs du développement durable (rapport « Notre avenir à tous » de M<sup>me</sup> Brundtland, Déclaration de Rio, Action 21 stratégie européenne de développement durable, stratégie nationale de développement durable, Charte de l'environnement). Chacune d'entre elles est transversale aux enjeux sociaux, environnementaux et économiques classiquement présentés comme les trois « piliers » du développement durable. Elles sont également interdépendantes et doivent être poursuivies de front.

On peut dès lors examiner chaque projet de développement durable au regard de sa contribution à l'ensemble de ces finalités :

Ce projet répond-il à une ou plusieurs de ces finalités ?

Va-t-il potentiellement à l'encontre de l'une ou de plusieurs d'entre elles ?

S'agissant de projets de développement territorial durable, chaque porteur de projet doit pouvoir, au regard du diagnostic qu'il aura établi, identifier les enjeux relatifs à ces finalités sur son territoire. Chaque action de son projet doit ambitionner de répondre à l'ensemble de ces finalités ou au moins à l'une d'entre elles et, surtout, aucune action ne devrait aller à l'encontre de l'une d'entre elles, ni au sein du territoire lui-même, ni à l'extérieur. Enfin, ces finalités doivent être envisagées à la fois dans un souci de long terme et dans un souci de solidarité avec le reste des hommes et de la planète.

changement climatique

biodiversité



générations futures

développement responsable

épanouissement humain

# Lutte contre le changement climatique et protection de l'atmosphère

La lutte contre le dérèglement climatique d'origine anthropique constitue un enjeu majeur de solidarité entre hommes, entre territoires et entre générations.

Le problème climatique a beaucoup contribué à la prise de conscience et à l'émergence des préoccupations concernant le développement durable. Il s'agit aujourd'hui d'une priorité mondiale reconnue par tous, scientifiques et politiques, notamment au travers de la convention climat de l'Onu de 1992.

Seule la moitié du CO<sub>2</sub> produit par les activités humaines est absorbée par les écosystèmes naturels : océans, forêts... Si nous ne faisons rien, la température moyenne devrait augmenter de 1,4 °C à 5,8 °C d'ici à 2100<sup>1</sup>. Il est donc nécessaire de réduire les émissions globales de moitié pour limiter l'élévation de la température et ainsi éviter des événements de très grande ampleur comme, par exemple, l'élévation à terme de plusieurs mètres du niveau des océans.

À l'échelle de la planète, la fonte, déjà amorcée, des glaciers et de la banquise arctique, une modification des grands courants océaniques, une élévation du niveau des mers et des océans, le déplacement des zones climatiques avec un élargissement des régions sèches et une intensification des inondations dans les zones à risque sont les principaux impacts, tous irréversibles, du réchauffement du climat. L'effet de serre pourrait également se traduire par une augmentation de la fréquence des catastrophes naturelles, cyclones, sécheresse, inondations...

Certains effets du dérèglement climatique sont déjà visibles en France : élévation de 0,9°C en un siècle de la température moyenne annuelle<sup>2</sup> ; montée du niveau des mers ; avancement des cycles biologiques chez de nombreuses plantes (dans les vignobles, la maturité de certains cépages a avancé de près d'un mois) ; épisodes inédits d'inondations et de fortes chaleurs. Dans certaines régions de montagne, la durée d'enneigement a fortement diminué.

Si cette évolution se poursuit, des conséquences importantes sur l'agriculture, le tourisme, la disponibilité en eau, les conditions de vie, voire de survie, de populations entières, tant dans les pays industrialisés que dans les pays en développement, sont à attendre. Les populations les plus faibles économiquement seront les plus touchées car les moins aisément « adaptables ». De plus, comme il s'agit d'un phénomène cumulatif, plus nous agissons tard, plus il sera difficile de revenir à un niveau d'émissions absorbable par la biosphère, plus les concentrations dans l'atmosphère seront élevées et plus les dommages seront importants.

La France s'est engagée par la signature du protocole de Kyoto à maintenir, sur la période 2008-2012, ses émissions à leur niveau de 1990. Le Premier ministre, en 2003, a fixé un objectif à 2050 de division par 4 des émissions de gaz à effet de serre (GES) en France.

De plus, si la priorité de tous doit être de limiter les émissions de gaz à effet de serre pour éviter les dérèglements climatiques, les premiers effets du réchauffement sont

Au cours des temps géologiques, la température moyenne du globe a varié de **5 °C** tous les millions d'années ; elle a augmenté de **0,6 °C** depuis la fin des années 1980. Selon la moyenne des estimations, le niveau des mers s'élèverait d'environ **50 centimètres** d'ici à 2100.

En 2000, un Américain du Nord émettait **20,5 tonnes de CO<sub>2</sub>**, un Japonais **9,7**, un Anglais **9,2**, un Français **6,8**, un Chinois **2** et un Indien **1,1**.

En 2000, la France était responsable de **3,1%** des émissions mondiales de CO<sub>2</sub>.

En 2002, en France, le secteur des transports représentait **27 %** des émissions de GES, le secteur du bâtiment **18 %**.

Entre 1980 et 2000 en France, la consommation d'énergie a augmenté de **25 %**, alors que le PIB augmentait de **54 %**.

Les émissions du bâtiment et des transports augmentent, en France, de **2 %** par an alors que l'objectif de division par 4 suppose une diminution de **3 %** par an.

Sources : INRETS, Mies, Ademe, Insee, OCDE, PNUE.



inévitables dans les prochaines années et supposent de prévoir des mesures d'adaptation pour en limiter les conséquences néfastes sur les installations, les infrastructures et les services essentiels.

S'il n'y a pas d'obligations de lutte contre l'effet de serre s'imposant aux collectivités territoriales, elles ont une responsabilité forte en tant que décideurs locaux, et plusieurs outils ainsi que de nouvelles réglementations incitent les territoires à faire des choix énergétiques durables. Les collectivités jouent en effet un rôle important dans de nombreuses décisions influant sur l'énergie et le climat : dans les décisions d'équipement qu'elles prennent (aménagement, urbanisme, transports...), au titre du patrimoine qu'elles gèrent (bâtiments, éclairages publics, flottes de véhicules) et du fait des activités pour lesquelles elles assurent une compétence de services publics (transports, déchets, distribution d'énergie notamment via les chauffages urbains), les collectivités interviennent directement sur plus de 12% des émissions nationales de gaz à effet de serre<sup>3</sup>.

1. Source : Giec.

2. Source : Météo France.

3. Changement climatique et collectivités locales, êtes-vous prêts ? Un guide pour l'adaptation à l'attention des collectivités locales, ONERC, mars 2004.

#### DÉCLINAISONS DE CETTE FINALITÉ DANS L'ACTION TERRITORIALE

- ★ Plan climat territorial.
- ★ Maîtrise des consommations et de la demande en énergie.
- ★ Promotion des énergies renouvelables.
- ★ Prise en compte des impacts atmosphériques dans les choix d'aménagement et d'infrastructures.
- ★ Limitation de l'étalement urbain, générateur de transport automobile.
- ★ Priorité à des modes de transports moins émetteurs de gaz à effet de serre.
- ★ Prise en compte de l'objectif de réduction d'émissions de gaz à effet de serre dans l'urbanisme et la construction.
- ★ Encouragement de modes de production moins émetteurs de gaz à effet de serre.
- ★ Limitation des émissions agricoles de gaz à effet de serre.
- ★ Stratégies d'adaptation aux changements climatiques prévisibles dans les différents domaines impactés (bâtiments, réseaux et infrastructures, santé, gestion de l'eau, tourisme, services d'urgence, etc.).
- ★ Évaluation ex ante.

#### TEXTES ET DÉCLARATIONS DE RÉFÉRENCE

- ★ Déclaration de Rio.
- ★ Programme Action 21.
- ★ Déclaration finale et plan d'action de Johannesburg.
- ★ Stratégie européenne de développement durable.
- ★ Discours du président de la République à Johannesburg.
- ★ Stratégie nationale de développement durable.
- ★ Plan Climat 2004.

## Préservation de la biodiversité, protection des milieux et des ressources

La biodiversité est une composante majeure de la durabilité des écosystèmes, dont dépendent, directement ou indirectement, toutes les sociétés humaines. Les biens et services apportés par la biodiversité (aliments, matières premières, substances actives, capacité d'autoépuration...) sont en effet innombrables et pour la plupart irremplaçables. De même, le caractère vital des milieux et des ressources qui composent l'environnement planétaire (eau, air, sols...) fait évidemment de leur préservation une condition fondamentale du développement humain.

Pourtant, parmi les plus graves conséquences causées par nos modes de vie à l'environnement planétaire, figurent de lourdes pertes de biodiversité et de nombreuses

Avec **278 espèces** reproductrices régulières d'oiseaux, la France possède l'avifaune la plus riche d'Europe.

changement climatique

biodiversité



générations futures

développement responsable

épanouissement humain

atteintes, plus ou moins irréversibles, aux milieux et aux ressources naturelles, par suite de pollutions diverses et de surconsommation ou surexploitation. Les capacités accrues de transformation du vivant et leurs conséquences potentielles, encore mal connues et surtout mal maîtrisées, posent également question et peuvent constituer une menace pour le **patrimoine génétique planétaire**.

Toutes les atteintes au vivant, aux milieux et aux ressources naturelles, qui atteignent aujourd'hui des niveaux et des taux d'évolution extrêmement alarmants, résultent en grande part de choix économiques, sociaux et politiques, et hypothèquent lourdement la possibilité pour les générations futures de subvenir à leurs besoins et de s'épanouir selon leurs aspirations. Compte tenu de son patrimoine exceptionnel, la France porte une responsabilité de premier plan dans la mobilisation planétaire pour la préservation de la biodiversité.

170 pays ont ratifié la convention de 1992 sur la diversité biologique et la communauté internationale s'est engagée, lors du Sommet mondial sur le développement durable de Johannesburg, à réduire de façon significative l'érosion de la biodiversité d'ici à 2010. L'Europe a également affiché, à travers la stratégie européenne pour la biodiversité, son ambition d'inverser la tendance d'ici à 2010. La France s'est dotée, en 2004, d'une stratégie nationale pour la biodiversité.

Tout comme la biodiversité, l'eau fait partie du patrimoine commun de l'humanité. Sa protection, sa mise en valeur et le développement de la ressource utilisable, dans le respect des équilibres naturels, sont d'intérêt général. Malgré l'importance des ressources disponibles en France, on constate des **déséquilibres chroniques** entre prélèvements et ressources disponibles dans certains bassins. Par ailleurs, l'état de pollution de nombreux cours d'eau, nappes et littoraux peut empêcher certaines utilisations de l'eau, notamment son emploi pour l'alimentation humaine et animale (eaux souterraines et superficielles), et entraîner une dégradation des milieux aquatiques. Tout cela rend nécessaire une meilleure gestion de cette ressource, qui implique les acteurs locaux dans leur diversité : usagers de l'eau, collectivités territoriales, acteurs ayant des activités polluantes, agences de bassins...

Il est urgent, si l'on souhaite léguer aux générations futures une planète vivable, de préserver au maximum ce qui reste de diversité biologique, et de mettre en œuvre une gestion raisonnée des milieux, des ressources naturelles et de la diversité biologique. Les services rendus par les écosystèmes sont multiples et fondamentaux pour le développement économique. Leur conservation est essentielle pour un développement durable ; **elle oblige à des modifications de comportements**, ainsi qu'à des choix économiques et politiques forts, dans des domaines variés : exploitation et commerce des ressources non renouvelables, gestion des espaces naturels fragiles, des forêts, méthodes d'agriculture durable, gestion et économie de la pêche, maîtrise de l'urbanisation, technologies propres, réduction des émissions polluantes...

Ayant des compétences dans le domaine de la gestion de l'eau et des milieux naturels, les territoires sont au cœur de la gestion de ces ressources ; ils sont les mieux placés pour mener la réflexion sur l'état des milieux, des pressions, des acteurs de ces pressions, et sur les réponses possibles.

L'érosion mondiale des sols est passée de **4 à 4,8 tonnes** par habitant par an entre 1968 et 1984. **15 589 espèces** sont répertoriées comme menacées d'extinction (de « vulnérable » à « en danger critique d'extinction ») dans la liste rouge publiée par l'Union internationale de conservation de la nature.

Le nombre total d'espèces animales menacées est passé de **5 205** en 1996 à **7 266** en 2004. **36 %** des espèces de mammifères sont actuellement menacées en France métropolitaine.

Le dernier rapport Planète vivante du WWF montre que les hommes consomment **20 %** de ressources naturelles de plus que ce que la terre peut produire et que les populations d'espèces terrestres, d'eau douce et marine ont diminué de **40 %** entre 1970 et 2000.

En métropole, **19 %** des vertébrés ont disparu ou sont gravement menacés (la dernière espèce à s'être officiellement éteinte, en 2002, est le bouquetin des Pyrénées). **44 %** des espèces de vertébrés présentes sont protégées par la loi sur la protection de la nature.

L'évaluation du millénaire des écosystèmes par l'Onu montre que 60 % des services écologiques sont dégradés ou gérés de façon non durable.

Sources : Ifen, Medd, UICN, WWF.



## DÉCLINAISONS DE CETTE FINALITÉ DANS L'ACTION TERRITORIALE

- ★ Protection de la diversité génétique.
- ★ Préservation de la diversité des habitats écologiques et des paysages.
- ★ Lutte contre les pollutions des milieux (eau, air, sols).
- ★ Gestion écologiquement rationnelle des déchets et des eaux usées.
- ★ Gestion rationnelle des ressources naturelles.
- ★ Approche multifonctionnelle des territoires ruraux.
- ★ Méthodes agronomiques et systèmes de production durables.
- ★ Accès pour tous à un environnement de qualité.
- ★ Évaluation *ex ante*.

## Épanouissement de tous les êtres humains

Cette finalité répond à l'article 1 de la déclaration de Rio : « Les êtres humains sont au centre des préoccupations relatives au développement durable. Ils ont droit à une **vie saine et productive en harmonie avec la nature** » et dans les considérants de la Charte de l'environnement qui reconnaît que « ...l'épanouissement de la personne et le progrès des sociétés sont affectés par certains modes de consommation ou de production et par l'exploitation excessive des ressources naturelles ».

En effet, si la poursuite du développement durable est devenue une priorité par suite de la découverte des dommages irréversibles causés par l'homme à la planète, on ne saurait oublier que le développement durable doit avant tout permettre la « satisfaction des besoins et des aspirations des hommes, sans compromettre les capacités des générations futures » à assurer leur propre épanouissement (ainsi que l'énonce le rapport Brundtland). Faut-il rappeler qu'il s'agit également d'un principe républicain – énoncé dans le préambule de la Constitution de 1946 : « La Nation assure à l'individu et à la famille les conditions de leur développement. »

Afin que chacun puisse poursuivre ses aspirations, il est indispensable que les besoins essentiels de chacun soient satisfaits. Or, s'ils le sont bien plus souvent dans les populations des pays développés que dans les pays en développement, ils ne le sont néanmoins pas équitablement au sein de la population française. Chacun devrait pouvoir accéder aux biens et services essentiels : eau, nourriture, santé, éducation et logement dans un environnement sain. Le développement ne saurait être appelé durable s'il laissait des hommes et des femmes à l'écart de ces biens et services essentiels à leur épanouissement.

Cependant, « les êtres humains ne sont pas seulement des êtres de raison et de besoins ; ils sont aussi des êtres d'émotion et de passion<sup>4</sup> ».

Au-delà de la satisfaction des besoins essentiels, l'épanouissement de tous les êtres humains suppose que l'on s'adresse aussi à l'être d'émotion, en lui permettant de participer à la transmission et à l'enrichissement du patrimoine essentiel de l'humanité qu'est la culture. Permettre l'accès de tous à la production et à l'échange interculturel est fondamental pour rendre le projet de développement durable véritablement humain. La préservation de la richesse et d'une diversité culturelles respectueuses de l'intégrité de chacun doit donc figurer parmi les priorités du projet de développement durable.

4. Patrick Viveref, Pourquoi ça ne va pas plus mal ?

### TEXTES ET DÉCLARATIONS DE RÉFÉRENCE

- ★ Déclaration de Rio.
- ★ Programme Action 21.
- ★ Déclaration finale de Johannesburg.
- ★ Convention sur la diversité biologique.
- ★ Stratégie européenne de développement durable.
- ★ Discours du président de la République à Johannesburg.
- ★ Stratégie nationale de développement durable.
- ★ Stratégie française pour la biodiversité.
- ★ Directive relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement (ordonnance du 3 juin 2004).

Aujourd'hui, dans le monde, moins de **5 %** des personnes ayant le besoin vital d'un traitement antirétroviral ont accès à ce médicament dans les pays en voie de développement.

En France, **15 %** des enfants vivent dans une famille à faible niveau de vie.

En France, **10 %** des adolescents présentent un asthme chronique.

Les études épidémiologiques réalisées sur des groupes de populations touchées par différentes formes de précarité montrent un état de santé dégradé.

changement climatique

biodiversité



générations futures

développement responsable

épanouissement humain



Enfin, la dimension démocratique de l'épanouissement humain ne saurait être oubliée : projet politique par excellence, le développement durable a montré, depuis son invention, sa capacité à réinvestir et à renouveler le champ de la démocratie, en particulier en multipliant les expériences de démocratie participative (débat publics, conseils de développement, forums...). Cette forme de démocratie, plus proche des citoyens, permet aux habitants et aux acteurs locaux de donner collectivement un sens aux projets qui intéressent leur territoire et leur confère une meilleure autonomie face aux aléas qui affectent leur vie.

Les collectivités ont un rôle particulièrement important à jouer dans la poursuite de cette finalité. Elles sont au plus près des habitants, de leurs besoins et de leurs aspirations. Elles doivent leur permettre d'accéder à l'éducation et à la connaissance de leur environnement dans les meilleures conditions, tout en les accompagnant dans l'expression de leur passion.

Cette attention à l'épanouissement de chaque individu présent sur leur territoire ne doit pas cependant hypothéquer les possibilités d'épanouissement de ceux et celles qui y seront présents demain, ni de ceux et celles qui vivent ailleurs sur la planète.

Ainsi développement durable, démocratie et solidarité entre les peuples et entre les générations, épanouissement humain et cohésion sociale ont-ils partie liée.

#### DÉCLINAISONS DE CETTE FINALITÉ DANS L'ACTION TERRITORIALE

- ★ Satisfaction des besoins essentiels pour tous : logement, eau potable, santé, environnement sain.
- ★ Éducation et formation tout au long de la vie.
- ★ Lutte contre la pauvreté.
- ★ Lutte contre toute forme d'exclusion.
- ★ Vigilance au regard de la santé des populations (contre les expositions aux risques, pollutions, épidémies...).
- ★ Accès de chacun à une éducation de qualité.
- ★ Parité et égalité professionnelle.
- ★ Accès et participation de chacun à une production culturelle de qualité.
- ★ Accès à des pratiques sportives et de loisirs adaptées à tous les publics.
- ★ Gouvernance et démocratie participative.
- ★ Accueil individualisé sur le territoire et administration de proximité.
- ★ Participation des habitants et des usagers.

## Cohésion sociale et solidarité entre territoires et entre générations

Dans le monde actuel, la persistance de la pauvreté et la montée de l'exclusion sociale pendant les phases de croissance, l'accroissement des inégalités et de la vulnérabilité, y compris dans les économies avancées, la question des inégalités de genre, l'augmentation des tensions sociales débouchant sur des conflits, montrent bien que le développement économique n'implique pas nécessairement le progrès social.

Les inégalités sociales et économiques entre territoires, qui tiennent à de nombreux facteurs (site et situation géographique, histoire, ressources naturelles, capital humain, environnement et patrimoine, choix de développement, etc.), sont encore accrues

Le taux de retard des enfants à l'entrée en sixième est de **35 %** pour les enfants des familles les plus pauvres, contre **12 %** pour les enfants des familles les plus aisées.  
Entre 1988 et 2002, les loyers des ménages pauvres ont augmenté en moyenne de **80 %** et leurs revenus de **30 %**.

Sources : OMS, Médecins du monde, Unesco, Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion, Insee.

#### TEXTES ET DÉCLARATIONS DE RÉFÉRENCE

- ★ Rapport Brundtland « Notre avenir à tous ».
- ★ Déclaration de Rio, principes 1, 6 et 8.
- ★ Programme Action 21 (section 1, 3 et 4).
- ★ Déclaration finale de Johannesburg.
- ★ Agenda 21 du Comité international olympique.
- ★ Discours du président de la République à Johannesburg.
- ★ Stratégie nationale de développement durable.
- ★ Plan Santé Environnement.

En 2004, le taux de chômage national s'est établi à **10 %** en moyenne sur l'année, le taux de chômage des moins de 25 ans à **22,4 %** (Insee, mars 2005) avec de fortes distorsions régionales.

En France, l'écart entre le taux d'emploi des hommes et des femmes s'élève à **13 %** et le rapport de salaire se maintient depuis des années à **20 %** (toutes durées de travail confondues).



aujourd'hui dans le contexte de forte compétition entre les territoires, ajouté au contexte de compétition internationale découlant de la mondialisation.

Priorités nationales réaffirmées récemment, la cohésion sociale et la solidarité entre territoires et entre générations s'imposent comme conditions essentielles d'un développement durable. Il s'agit bien de recréer ou de **renforcer le lien entre êtres humains, entre sociétés et entre territoires** afin de s'assurer que le partage des richesses ne se fait pas au détriment des plus démunis, ni à celui des générations futures, ni encore au détriment des territoires voisins ou lointains.

En d'autres termes, on peut définir un développement humainement et socialement durable comme la recherche d'un développement qui garantisse aux générations présentes et futures le maintien ou l'amélioration des capacités de bien-être (sociales, économiques ou écologiques) pour tous, à travers la recherche de l'équité à la fois dans la distribution intragénérationnelle de ces capacités et dans leur transmission intergénérationnelle.

Cette finalité est donc complémentaire de celle visant l'épanouissement humain et les deux doivent être poursuivies de manière concomitante : l'épanouissement de chacun facilite sans aucun doute la sociabilité, source de solidarité. Inversement, la pauvreté et les diverses formes d'exclusion sont destructrices de lien social.

#### DÉCLINAISONS DE CETTE FINALITÉ DANS L'ACTION TERRITORIALE

- ★ Inclusion sociale et accès à l'emploi pour tous.
- ★ Réduction des inégalités d'accès aux soins de santé.
- ★ Logement et politique foncière.
- ★ Accès égal à la justice.
- ★ Urbanisme et cadre de vie.
- ★ Accès égal au territoire et aux services urbains.
- ★ Rénovation urbaine et revitalisation rurale.
- ★ Sécurité et prévention des risques (naturels, technologiques).
- ★ Prévention de l'incivilité et de l'insécurité sociale.
- ★ Participation de tous aux décisions collectives.
- ★ Solidarité intercommunale.
- ★ Coopération décentralisée.

## Dynamiques de développement suivant des modes de production et de consommation responsables

C'est pour une grande part le mode de développement, fondé notamment sur une augmentation massive de la production et de la consommation de biens matériels, adopté depuis plusieurs décennies par l'ensemble des pays industrialisés, qui est à l'origine des principaux dommages causés à la planète. La recherche de la rentabilité à court terme, de la production à moindres coûts, l'incitation à la consommation masse, ont conduit à négliger les impacts négatifs et les effets induits des activités productives et de la consommation de biens : qu'il s'agisse de pollution des milieux, d'érosion de la biodiversité, d'épuisement de ressources naturelles non renouvelables, de changement climatique, **ces atteintes à la planète ont toutes des**

En 2004, le taux d'emploi des femmes de 15 à 64 ans s'établit à **56,7 %**, celui des hommes à **68,1 %** (enquête emploi 2004, Insee).

La production actuelle de la terre serait suffisante, si elle était répartie équitablement, pour nourrir les **6 milliards** d'hommes qui peuplent la planète.

En 1998, **40 %** des habitants de la planète vivaient avec moins de **4 dollars** par jour.

Sources : Insee, OCDE, Unesco.

#### TEXTES ET DÉCLARATIONS DE RÉFÉRENCE

- ★ Déclaration de Rio (principes 3 et 5).
- ★ Programme Action 21.
- ★ Déclaration finale et plan d'action de Johannesburg.
- ★ Stratégie européenne de développement durable.
- ★ Stratégie nationale de développement durable.
- ★ Plan d'action pour la cohésion sociale.

En 2000, la masse de déchets domestiques en France s'élevait à **452 kg/hab./an**, contre environ **300 kg** au début des années 1980. Chaque Français rejetait **88 kg** d'emballages alimentaires en 1979, contre **126 kg** en 1999.

changement climatique

biodiversité



générations futures

développement responsable

épanouissement humain

répercussions sur la santé des hommes, sur les sociétés et sur l'économie elle-même.

Le modèle suivi par les pays dits industrialisés obère doublement le développement des autres pays, d'une part, en ne leur réservant qu'une faible part des ressources planétaires non encore mobilisées, et, d'autre part, en les entraînant dans un modèle de développement qui conduira à la fois à un épuisement irréversible des ressources et à des tensions sociales internationales inévitables.

C'est donc également une condition essentielle d'un développement durable que d'abandonner les modes de production et de consommation non viables au profit d'une consommation et d'une production plus responsables, c'est-à-dire à la fois moins polluantes, moins prédatrices en termes de ressources et de milieux naturels, et limitant au maximum les risques pour l'environnement et les conditions de la vie sur terre.

Une dynamique de développement est cependant indispensable pour assurer la production de richesses nécessaires au bien-être de tous nos contemporains. Elle doit se concrétiser par des productions innovantes, qui participent des finalités énoncées pour un développement durable, et se mesurer en des termes nouveaux, qui rendent compte de cette participation au développement durable.

L'un des principes d'une économie durable devrait être l'internalisation de ces coûts et dommages externes (pollutions, risques, consommation de ressources limitées, impacts sociaux négatifs...) dans les calculs économiques et dans les règles d'échanges. À travers ce mécanisme, c'est avant tout la prise de conscience citoyenne, des producteurs comme des consommateurs, qui doit être visée : chacun devrait être en mesure de connaître les effets induits, sur l'environnement immédiat et planétaire, ainsi que les conséquences à moyen et long terme de ses choix de vie, de production, de consommation, de déplacement...

Enfin, la finalité du développement économique, si on le souhaite durable, doit être avant tout l'amélioration des capacités d'épanouissement de chacun, et surtout le progrès social, qui passe par une juste distribution des richesses entre hommes et femmes, et également entre territoires. Développement économique et progrès techniques et technologiques devraient être orientés dans cet objectif.

Cette finalité a été affirmée sans cesse depuis le rapport Brundtland et, comme l'indique le texte d'Action 21, « devrait être portée à tous les niveaux de la décision ».

Le rôle des collectivités territoriales en la matière découle de leur proximité avec les acteurs de la production et de la consommation qui vivent, produisent et consomment sur leurs territoires. Leur propre responsabilité est engagée dans les choix par lesquels elles engagent l'avenir de leurs territoires, à travers l'écoresponsabilité de leur gestion et de leur consommation ainsi que par le biais des services qu'elles rendent aux entreprises et à la population.

En 10 ans (1994-2004), les dépenses de consommation des ménages en matière de transport ont augmenté de **35 %**.

20 pays représentent **81 %** du PIB de la planète.

L'empreinte écologique du consommateur moyen mondial en 1999 était de **2,3 ha** par personne, soit **20 %** de plus que la capacité biologique de la terre (qui est de 1,9 ha par personne). Entre 1960 et 1999, l'empreinte écologique mondiale est passée d'environ **70 %** des capacités biologiques de la planète à **120 %**.

En 2001, **45 %** des personnes interrogées déclaraient avoir acheté au cours de l'année précédente des produits issus de l'agriculture biologique.

Sources : ministère chargé de l'Équipement, Ademe, WWF, Credoc.



## DÉCLINAISONS DE CETTE FINALITÉ DANS L'ACTION TERRITORIALE

- ★ Coopération interterritoriale en matière de développement économique.
- ★ Organisation territoriale rationnelle des espaces de production et de distribution et des flux induits.
- ★ Actions favorisant le recours à l'emploi local.
- ★ Promotion des systèmes productifs locaux et de l'écologie industrielle.
- ★ Promotion de l'économie solidaire.
- ★ Diversification des producteurs et des activités.
- ★ Adoption de systèmes de management environnemental.
- ★ Réduction des déchets à la source.
- ★ Recours aux écolabels et à la certification environnementale.
- ★ Développement de la responsabilité environnementale et sociale des organisations.
- ★ Écoresponsabilité des services publics.
- ★ Développement d'une politique d'achats responsables.
- ★ Adéquation entre ressources humaines locales et activités.
- ★ Fiscalité.
- ★ Actions visant la modification des comportements de consommation (pédagogie, information...).
- ★ Organisation des transports d'usagers, de personnels et de marchandises.
- ★ Protection des ressources naturelles.
- ★ Lutte contre les nuisances et les atteintes au paysage.

## TEXTES ET DÉCLARATIONS DE RÉFÉRENCE

- ★ Rapport Brundtland.
- ★ Déclaration de Rio (principe 8).
- ★ Déclaration finale et plan d'action de Johannesburg.
- ★ Discours du président de la République à Johannesburg.
- ★ Stratégie nationale de développement durable.

# Des finalités exprimées dans un projet territorial

## Les champs de l'action des territoires

Comme cela a été rappelé plus haut, c'est le diagnostic territorial, élaboré sur le mode de la concertation avec les acteurs qui font et vivent le territoire, qui doit permettre, en préalable à l'élaboration d'un projet de territoire, d'identifier des enjeux prioritaires suivant les caractéristiques du territoire concerné, les compétences de la structure porteuse du projet territorial et les relations organisées avec les territoires voisins ou d'échelle différente.

Ce diagnostic doit également aider à identifier les leviers d'actions mobilisables pour engager le territoire dans un projet d'amélioration continue ; c'est donc sur lui également que doivent s'appuyer les choix des axes stratégiques et des modalités d'action qui contribueront aux finalités du développement durable. En fonction de ce diagnostic, le projet de territoire portera alors sur un certain nombre d'enjeux (solidarité entre les générations, préservation des ressources, insertion sociale et emploi, connaissance et maîtrise des risques...) et mobilisera un certain nombre de champs d'intervention de la ou des collectivité(s) porteuse(s) du projet (action sociale, gestion des ressources naturelles...).

Les différents champs dans lesquels peut s'exercer l'action ou l'intervention du territoire ont été regroupés ici en un petit nombre de champs ou de « domaines d'actions » :

- ▷ Solidarité et coopération
- ▷ Santé
- ▷ Sécurité (dont la prévention des risques naturels et technologiques et la prévention des incivilités)

changement climatique

biodiversité



générations futures

développement responsable

épanouissement humain

- ▷ Accès à la connaissance
- ▷ Culture
- ▷ Sport et loisirs
- ▷ Développement économique (dont : agriculture et forêts ; tourisme)
- ▷ Emploi
- ▷ Urbanisme, habitat, logement
- ▷ Déplacements, transports et infrastructures
- ▷ Conservation de la biodiversité et préservation des ressources naturelles
- ▷ Énergie
- ▷ Gestion responsable et services au public

On a cherché à organiser et à regrouper ces champs en cohérence avec l'organisation interne de la plupart des collectivités territoriales, même si bien sûr cette organisation diffère d'une collectivité à l'autre.

L'objectif n'est pas de proposer une stratégie ou un plan d'action type, applicable à tous les territoires, mais bien de proposer, dans les différents champs d'intervention possibles des territoires de projet et des collectivités, des orientations et des pistes pour l'action. Car si chaque territoire se trouve dans une situation particulière, on peut néanmoins définir quelques priorités et leviers sur lesquels porter en priorité l'effort pour aller vers un développement durable. Les orientations proposées ici reposent sur des réflexions issues des services de l'État et des collectivités sur le développement durable appliqué au territoire, mais également sur les lois, les réglementations et les plans d'actions issus de la politique nationale et applicables aux territoires.

Ces orientations pour l'action sont illustrées dans un document qui propose des «Éléments de démarches et pistes pour l'action » et présente des dispositifs existants, des retours d'expérience et des actions exemplaires menées par des territoires ; document qui ne saurait en aucun cas prétendre à l'exhaustivité. Il s'agit de pistes indicatives que chaque porteur de projet est libre de consulter suivant les champs de l'action territoriale auxquels s'attache son projet.

## Des orientations pour l'action territoriale

Ces domaines ont été définis comme relevant d'actions possibles sur le territoire. Les orientations pour l'action mises en avant pour chacun d'entre eux constituent autant de déclinaisons des finalités pour le domaine considéré. Elles ont pour ambition de mettre en évidence non seulement les actions sectorielles à envisager pour un développement durable, mais également et surtout leur aspect transversal.

**Solidarité et coopération.** Visant la cohésion sociale, la solidarité entre hommes, entre territoires et entre générations, et le bien-être de tous, le développement durable suppose, en priorité, d'assurer des conditions de vie satisfaisantes à tous et, en particulier, aux personnes et aux familles en difficulté. À l'échelle territoriale, poursuivre ces finalités conduit à requalifier les zones rurales et les quartiers fragilisés pour éviter l'installation de ghettos, et à améliorer l'écoute des habitants par le développement d'actions de proximité et un accompagnement personnalisé. Les actions à mettre en œuvre devront

transversalité

stratégie d'amélioration



participation

évaluation

pilotage

conduire à tisser des liens entre les hommes et les femmes de toutes les générations, entre les quartiers et la ville, entre les villes et les espaces ruraux qui les entourent, entre le territoire et les territoires plus lointains, et surtout entre les populations qui les habitent.

**Santé.** Indissociable du bien-être, la santé est également un enjeu intégrateur pour les territoires. Mener une politique de santé durable sur un territoire passe en premier lieu par la réduction des facteurs qui sont à l'origine d'inégalités sanitaires : inégalités d'accès aux soins, de conditions de vie et de travail. Il faut pour cela mieux connaître les conditions de vie et de travail de tous les habitants, et les besoins relatifs à la santé de chacun, connaissance qui suppose une participation de tous les acteurs : professionnels de santé et habitants, entreprises, bailleurs, fournisseurs de services doivent ensemble élaborer un plan d'action cohérent, dont chacun sera partie prenante. Il faut également former et informer les habitants et les acteurs sur l'ensemble des composantes qui contribuent à la santé. Enfin, offrir un cadre de vie agréable et sain complète bien sûr ces actions en faveur de la bonne santé des habitants. Les modes d'action en ce sens sont multiples : décisions d'urbanisme, amélioration de la qualité des milieux (eau, air, sols), réduction des nuisances, aménagements sportifs, aménagement des temps de vie et de travail.

**Sécurité.** Épanouissement humain et cohésion sociale s'accroissent mal du sentiment d'insécurité : un développement durable doit s'accompagner d'une prévention des risques naturels et industriels comme des risques sociaux (incivilités et violences). Diminuer la vulnérabilité des personnes et des territoires, renforcer l'autonomie et la responsabilité de chacun par l'information et l'implication des acteurs et gérer solidairement les crises ou les incidents inévitables sont les trois voies à suivre pour améliorer la tranquillité publique, même si les actions diffèrent, bien sûr, suivant qu'il s'agit de risques naturels, de risques industriels ou d'actes d'incivilité.

Rendre les territoires moins vulnérables en maîtrisant l'urbanisme et l'aménagement du territoire, en anticipant les effets du changement climatique, accroître les connaissances grâce à l'observation, à la veille et au retour d'expérience, faire respecter les règles, établir des solidarités entre les territoires concernés par un même risque, informer et échanger, prévenir les exclusions, encourager la médiation, assurer l'aide aux victimes sont autant d'actions qui participent à la cohésion sociale, à la solidarité et au bien-être de chacun.

**Accès à la connaissance.** L'éducation et l'accès à la connaissance constituent des préalables nécessaires à l'ensemble des domaines d'action : qu'il s'agisse de solidarité et de lutte contre toutes les formes de discrimination, d'assurer de dignes conditions de vie ou qu'il s'agisse de sécurité face aux risques naturels ou technologiques, de culture ou d'emploi, de participation citoyenne ou d'attractivité économique des territoires. C'est l'une des conditions de l'épanouissement humain, un élément vital au bon fonctionnement de la démocratie et une garantie d'adaptation aux évolutions rendues nécessaires par la mondialisation des échanges et l'accélération des modes de communication. Faciliter l'accès à une éducation tout au long de la vie, à une formation de qualité adaptée aux différents publics et enseigner à chacun des pratiques plus responsables vis-à-vis des conséquences qu'elles ont sur la planète constituent

changement climatique

biodiversité



générations futures

développement responsable

épanouissement humain

des conditions indispensables à la concrétisation d'un développement durable. Y contribuent également une meilleure connaissance du territoire et des liens qu'il entretient avec les autres, et l'accès de tous à cette connaissance et à une information diversifiée.

**Culture.** Souvent énoncée comme étant le quatrième « pilier » du développement durable, la culture, comme l'éducation, est un **champ privilégié** d'intervention des collectivités auprès des populations. Favoriser l'expression culturelle pour tous les publics, valoriser les cultures et les savoirs locaux et traditionnels dans leur diversité, soutenir la création et encourager les échanges culturels sont autant de facteurs d'épanouissement des populations, mais également d'attractivité et de vitalité pour un développement durable du territoire.

**Sports et loisirs.** Les activités sportives et de loisirs comportent de fortes dimensions économiques, sociales et environnementales. En renforçant le rôle intégrateur du sport et des pratiques de loisirs, et leur dimension éducative, chaque territoire poursuivra un double objectif de cohésion sociale et de bien-être individuel. Ces activités peuvent devenir des facteurs de vitalité et d'attractivité pour les territoires dans la mesure où elles contribuent à **valoriser et préserver les espaces naturels et ruraux**, à orienter vers des modes de production et de consommation durables et à des échanges plus sereins entre les populations.

**Développement économique.** Soutenir le développement durable d'un territoire, c'est en stimuler la vitalité, en s'appuyant sur les ressources locales, humaines et environnementales et en créant les conditions favorables à l'innovation, à la coopération et à la mutualisation des compétences et des moyens au sein et en dehors du territoire. **Encourager les acteurs économiques à s'impliquer dans la vie du territoire**, conjuguer économie de marché, économie publique et économie sociale et solidaire sont autant de vecteurs d'un développement économique local plus durable (plus solidaire et plus soucieux des habitants et de leur cadre de vie). Sensibiliser les habitants, les usagers et les entreprises sur la qualité des produits et leurs modes de production, réduire les pollutions, les nuisances et prévenir les risques technologiques induits par les activités économiques doivent permettre de combiner l'essor des activités économiques avec la bonne santé du territoire et de ses habitants.

Les secteurs de **l'agriculture, de la forêt et du tourisme** sont, parmi les secteurs économiques, ceux qui entretiennent le lien le plus étroit au territoire. La voie d'un développement écologiquement et économiquement soutenable des activités agricoles et forestières semble être de valoriser leur fonction d'entretien du paysage, de préservation de la biodiversité, de maintien d'une population active et de conservation des sols. Les collectivités pourront s'y attacher grâce à des aides ou des rémunérations spécifiques, ou par un soutien à leurs débouchés commerciaux. C'est aussi grâce à une production agricole et forestière plus responsable et favorable à l'environnement que l'apport potentiellement majeur de ces activités au développement durable du territoire pourra se développer. Enfin, les effets du changement climatique devront être anticipés.

Pour que le tourisme puisse être le moteur du développement durable d'un territoire, il conviendra d'être attentif à protéger la qualité patrimoniale des sites, à préserver la



vie des habitants, en adaptant le développement touristique à la capacité d'accueil du territoire et en se garantissant de la monoactivité. Il est alors souhaitable de donner les moyens de répondre aux besoins des visiteurs par des équipements et des services respectueux de l'environnement et des cultures locales et de développer une politique d'emploi, de formation et de qualification au bénéfice des employés saisonniers comme des populations locales.

**Emploi.** Indissociable de la dynamique économique mais aussi de la cohésion sociale et de l'épanouissement de chacun, l'emploi, porteur de valeurs professionnelles, familiales, sociales, culturelles et citoyennes, demande un investissement dans les ressources humaines du territoire. À l'échelle d'un territoire, investir dans l'emploi pour un développement durable suppose de favoriser l'accès de tous à l'emploi par le développement des compétences et de la formation, et d'élaborer une stratégie territoriale en faveur de l'emploi qui anticipe les besoins, s'appuie sur les **ressources endogènes** et sur l'innovation.

**Urbanisme, aménagement, logement.** Associer les habitants et les acteurs pour construire une vision prospective, collective et dynamique du territoire, prenant en compte le contexte géographique et environnemental ; fabriquer le cadre de vie de demain pour **redonner le goût de la vie en ville**, développer une politique d'accueil adaptée à la diversité des populations et de leurs rythmes de vie, telles sont les orientations qui doivent guider un urbanisme durable. Ceci trouvera une traduction dans des constructions et des aménagements conçus, gérés, rénovés, voire renouvelés, en intégrant toutes les finalités du développement durable et en répondant aux besoins de convivialité, d'espace, de services et de nature des jeunes ou des moins jeunes. Prendre en compte les risques, veiller à la qualité des formes urbaines, éviter de segmenter à l'extrême habitat et activités, prêter une grande attention aux questions foncières, utiliser de façon préférentielle les terrains déjà urbanisés, veiller à l'articulation des espaces urbains avec les espaces naturels et agricoles, contenir l'étalement urbain participent de cet urbanisme durable.

**Déplacements, transports et infrastructures.** Faire prendre conscience de la sujétion de chacun à des déplacements, facteurs de stress et de frustration, et opposer à cette mobilité contrainte, qui concerne la vie familiale ou professionnelle, la liberté que peut donner une **offre de transport de qualité, diversifiée et adaptée aux besoins**, tel est l'enjeu d'une politique de transports et de déplacements durable. Celle-ci doit structurer le projet territorial en édifiant un cadre de vie de qualité, à l'abri des nuisances et des pollutions, en organisant la mixité fonctionnelle du territoire et en limitant les impacts, sur l'environnement et le climat, des déplacements de voyageurs et de marchandises. La coopération entre les parties intéressées (autorités responsables des transports, responsables de l'urbanisme, acteurs économiques, habitants et usagers) devient alors indispensable.

**Conservation de la biodiversité et préservation des ressources naturelles.** Le patrimoine naturel d'un territoire est souvent méconnu des acteurs locaux ou des populations, ou connu de manière fragmentaire en relation avec leur activité, leur intérêt ou leur sensibilité. Rassembler, diffuser et mutualiser les savoirs pour connaître l'état du patrimoine

changement climatique

biodiversité





local, sensibiliser les populations et limiter les pressions sur les ressources grâce à une gestion économe et concertée, telles sont les actions attendues sur un territoire soucieux de transmettre aux générations futures un patrimoine préservé. Une valorisation économique responsable, mise en œuvre avec l'appui de la population et des différents acteurs, devra être à même de contenir les pressions et les convoitises qui s'exercent sur le milieu et ses ressources.

**Énergie.** Inciter et promouvoir la maîtrise de la demande énergétique et favoriser les énergies renouvelables, en commençant par le patrimoine dont la collectivité est responsable, dans le cadre d'un Plan climat territorial, permet de lutter contre le changement climatique et d'anticiper l'augmentation prévisible du coût de l'énergie, et constitue un cadre pour une action territoriale durable en matière énergétique.

**Gestion responsable et services au public.** En matière d'écoresponsabilité, le secteur public se doit d'être exemplaire. Dans la stratégie nationale de développement durable, le gouvernement s'est engagé sur des objectifs concrets, que les collectivités peuvent reprendre à leur compte ou améliorer. Le secteur public dispose, en effet, d'un formidable effet d'entraînement, grâce aux partenariats qu'il conclut, vers des modifications des modes de production et de consommation. L'objectif de service public doit se traduire par des équipements collectifs et des services publics de qualité. Mettre en place une dynamique interne susceptible d'intégrer le développement durable dans les pratiques administratives quotidiennes et dans les relations, internes comme externes, qu'entretient une collectivité, est l'étape indispensable pour l'amélioration continue attendue d'une démarche et d'un projet de développement durable.

## Les éléments déterminants de la démarche

Le développement durable correspond avant tout à un processus : véritable changement culturel, il implique, au sein de la collectivité ou de la structure porteuse du projet, de nouvelles méthodes de travail, plus collectives, plus transversales, et la mise en place d'une nouvelle organisation qui rende possibles la coproduction, la mise en œuvre et l'évolution, au cours du temps, d'une stratégie d'amélioration continue. La démarche suivie est fondamentale à la réussite du projet.

En termes de démarche, il est sans doute utile de rappeler, dans un premier temps, quelles sont les étapes principales qui paraissent devoir guider tout projet de territoire de type Agenda 21 local.

L'élaboration d'un projet territorial durable doit absolument reposer à la fois sur les perceptions et les attentes des acteurs du territoire, et sur la prise en compte du long terme ; ces deux impératifs conduisent à suggérer, comme première étape fondamentale à la construction d'un tel projet, **l'élaboration collective d'une vision prospective du territoire**, étape pourtant négligée dans nombre d'Agendas 21 locaux.

transversalité

stratégie d'amélioration



participation

évaluation

pilotage

Cette vision prospective doit permettre, d'une part, d'envisager collectivement un futur pour le territoire, un projet d'avenir souhaité, s'inscrivant dans le long terme et, d'autre part, de confronter celui-ci à divers scénarios d'évolution possible du contexte dans lequel se développera le projet (par exemple, contexte économique et politique local, régional, national, évolutions démographiques envisageables, impacts locaux des changements climatiques...). Cette construction doit être l'occasion de confronter les visions et les savoirs des différents acteurs du territoire, et de réfléchir aux interactions et aux croisements possibles entre les divers enjeux qui traversent le territoire, ainsi qu'aux conséquences potentielles de tel ou tel choix d'avenir.

Démarche d'amélioration du territoire au regard du développement durable, l'Agenda 21 local doit absolument s'appuyer sur un **diagnostic précis du territoire**, dans toutes ses dimensions. Ce diagnostic doit permettre de dresser un état des lieux des différentes problématiques et enjeux territoriaux que l'on ambitionne de traiter à travers le projet de territoire : il s'agit d'un document stratégique, qui doit permettre d'éclairer précisément, et de placer dans un contexte évolutif, les enjeux dont on souhaite se saisir. Il doit être lui-même prospectif et, surtout, faire ressortir les dynamiques et les interconnexions entre domaines, entre échelles de temps et d'espaces, à l'œuvre sur le territoire : ce n'est qu'ainsi que l'on pourra ensuite traiter les problèmes de manière transversale, ainsi que l'exige le développement durable.

Dans la perspective d'un projet de développement durable, le diagnostic est également l'occasion pour l'ensemble des acteurs locaux et des habitants de **s'entendre sur une vision partagée du territoire** ; il est donc fortement recommandé de faire de l'élaboration du diagnostic une première occasion de mise en œuvre de la participation des acteurs, la recherche de la coproduction constituant sans aucun doute la spécificité majeure des démarches de développement durable par rapport à la démarche de projet classique. Le repérage des projets en cours ou latents sur le territoire, qui doit avoir sa place dans le diagnostic, sera en outre facilité par cette participation.

C'est à partir de ce travail prospectif que l'on peut définir une **stratégie territoriale** ; celle-ci permet de poser les grandes orientations que l'on souhaite donner à son projet de territoire, sur lesquelles reposeront les politiques et les actions menées. Cette stratégie permet d'exprimer les directions dans lesquelles on souhaite améliorer la situation du territoire. Elle doit déjà donner des indications pour l'évaluation qui sera ensuite menée en continu. Cette stratégie doit également être suffisamment ouverte, pour pouvoir vivre dans le temps et s'adapter aux évolutions qui toucheront nécessairement le territoire.

Enfin, les axes stratégiques sont déclinés dans un **plan d'action**, ou un « Agenda » (document dans lequel on inscrit précisément ce qui doit être fait), indiquant les résultats attendus à échéance de deux, trois ans ou plus, et assorti d'**éléments précis d'évaluation** concernant le niveau de performance attendu (méthodologies, indicateurs à suivre...) : ces éléments permettront de mesurer les améliorations effectivement apportées par la mise en œuvre du projet au regard des objectifs que l'on se sera fixés et de réorienter, le cas échéant, tel ou tel axe du projet, au vu, par exemple, de résultats décevants.

Outre ces étapes essentielles, les échanges et les témoignages de multiples acteurs des territoires ayant déjà entrepris des Agendas 21 – ou des démarches similaires –

changement climatique

biodiversité



générations futures

développement responsable

épanouissement humain

conduisent à focaliser l'analyse de la démarche de développement durable d'un territoire sur **cinq éléments déterminants** :

- ▷ La participation des acteurs
- ▷ L'organisation du pilotage
- ▷ La transversalité de la démarche
- ▷ L'évaluation
- ▷ Une stratégie d'amélioration continue

En s'appuyant sur les progrès déjà accomplis, et les retours d'expérience des projets de développement durable territorial engagés en France et à l'étranger, on est conduit à préciser comme suit les points de vigilance attachés à chacun de ces cinq éléments structurants.

## La participation de la population et des acteurs

Comme l'indique l'Action 21 (section III), « la réalisation effective des objectifs et des politiques ainsi que le fonctionnement efficace des mécanismes que les gouvernements ont approuvés dans tous les secteurs de programme d'Action 21 seront fonction du degré d'engagement et de participation réelle de tous les groupes sociaux ».

Une participation réelle des habitants et des acteurs du territoire, dans leur diversité, est en effet nécessaire pour rendre compte de la complexité du système local.

La première étape pour mettre en place cette participation dans de bonnes conditions consiste à **recenser précisément** ces acteurs, afin de se garder d'omettre certains d'entre eux au moment de l'appel à participation. En effet, chaque habitant, chaque famille, chaque groupe d'intérêts, chaque type ou groupe d'acteurs, organisé ou non, est porteur de points de vue, d'attentes et de savoirs singuliers sur l'état et le devenir du territoire, et si l'on souhaite un projet partagé, il est nécessaire de le construire à l'écoute de ces points de vue et de ces expertises d'usage.

Il est nécessaire également, dès l'amont, de chercher à connaître la disponibilité des différents acteurs : ont-ils l'envie et le temps (à quelles conditions) de s'engager dans le projet ?

Enfin, quel que soit le mode de représentation des acteurs associés à la démarche, chacun de ceux qui participeront effectivement doit être clairement identifié, au regard de ses compétences, du rôle et des responsabilités qu'il assumera pendant les différentes étapes du projet.

**Des méthodes innovantes de mobilisation**, permettant de faire participer y compris ceux qui n'en ont pas l'habitude, et surtout ceux qui ne sont pas représentés à travers un groupe d'acteurs organisé, seront souvent nécessaires pour une participation réelle et ouverte.

La participation, qui devrait être recherchée aussi bien au moment de l'élaboration que pour la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation du projet, requiert également des

transversalité

stratégie d'amélioration



participation

évaluation

pilotage

modes d'information et de concertation transparents. Le porteur de projet s'organise ainsi pour fournir à la population les informations nécessaires à la compréhension des enjeux du projet de territoire et à l'appréhension de l'évolution du projet à ses différentes phases. Il rend compte régulièrement, à ceux qui ont participé comme au reste de la population et des acteurs du territoire, de l'avancement des décisions du projet.

Outre cette diffusion d'informations (qui doit être réfléchie en fonction des différents publics auxquels on s'adresse), former les « participants », d'une part aux enjeux globaux et territoriaux, d'autre part à la prise de parole en situation de concertation et de négociation, s'avère également très utile, voire nécessaire au bon déroulement de la participation.

Afin de mobiliser dans la durée les participants, mais également de se donner les moyens de prendre en compte les préoccupations de tous, la structure en charge du projet se doit de rester ouverte aux questions ou aux interpellations des habitants : s'organiser pour recevoir des avis et des sollicitations, et surtout pour y répondre rapidement, fait partie d'une bonne organisation de la participation. C'est l'occasion pour ceux qui ne peuvent ou ne souhaitent pas se rendre aux réunions d'avoir prise quand même sur l'avancement des réflexions et des actions que suscite le projet.

Nécessitant du temps (organisation et animation de réunions, mise en forme et diffusion d'informations, réponses aux sollicitations...) et des compétences variées (communication, médiation, animation, formation), la participation doit être absolument prise en compte dans la répartition des moyens et des temps affectés à chacune des étapes de la démarche de projet.

## L'organisation du pilotage

Le pilotage (de la décision à la mise en œuvre) d'un projet de développement durable nécessite une organisation adaptée et souple pour permettre la cohérence des politiques menées dans chaque domaine concernant le territoire et leur articulation avec celles des autres territoires proches ou lointains.

L'objectif doit être d'assurer, d'une part, la cohérence et la complémentarité, dans le temps et dans l'espace, entre les politiques menées et, d'autre part, la représentation des différents intérêts et les arbitrages entre eux.

L'une des conditions de réussite, en termes d'organisation de la décision, réside dans le portage du projet. Ce dernier ne saurait durer et rester dynamique sans un portage politique fort et placé au plus haut : ce n'est que si le décideur en charge des arbitrages politiques sur le territoire est sincèrement porteur d'une volonté de développement durable qu'un tel projet peut s'épanouir et résister aux aléas de parcours qui accompagnent tout projet en devenir. Lorsque plusieurs territoires sont concernés, il est nécessaire que dans chacun d'entre eux le porteur politique principal soit également convaincu du bien-fondé de la démarche.

En interne, autrement dit au sein des services du ou des territoires porteurs d'une dynamique de développement durable, la sincérité et l'adhésion des hommes et des

changement climatique

biodiversité



générations futures

développement responsable

épanouissement humain

femmes au projet sont également nécessaires, aux différents niveaux de décision : l'adhésion du directeur général des services, mais aussi des chefs de services et des chefs de projets, aux décisions entraînées par le projet est déterminante pour la mise en œuvre du plan d'action adopté.

Si la décision est prise au sein ou avec l'éclairage d'une instance participative, il est nécessaire de vérifier la représentativité des acteurs présents au sein de cette instance, la diversité des points de vue et des compétences qui y sont représentés, la libre parole de tous... Il importe également que le rôle de cette instance soit clairement défini : conseil, aide à la décision, force de proposition, participation ou non à tel ou tel type de décisions.

Des relations nouvelles doivent également s'établir entre les partenaires appelés à intervenir dans les discussions qui précèdent les décisions, et également entre les territoires impliqués : niveaux infraterritoriaux (quartiers, communes dans le cas de démarches intercommunales, par exemple), autres communes, département, région... En effet, de nombreux choix ont des incidences non seulement au sein du territoire concerné mais également sur d'autres projets et/ou territoires, infra ou supraterritoriaux, ou encore voisins. Il est donc nécessaire d'associer aux réflexions ces territoires à travers leurs représentants.

Enfin, lorsqu'une décision est prise, elle doit s'incarner dans des choix clairs en termes de programmation, notamment budgétaire.

Une condition pour que les décisions qui sont prises le soient en cohérence avec les grandes orientations du projet de territoire, et avec la stratégie adoptée collectivement avec les acteurs du territoire, consiste à formaliser et à rendre transparents et clairs les critères de choix sur lesquels on s'engage à appuyer toutes les décisions. Parmi eux, le critère financier étant souvent déterminant, des méthodes innovantes, permettant d'apprécier les choix financiers au regard de critères durables, sont souhaitables et le fait qu'elles fassent souvent cruellement défaut explique certaines difficultés de la mise en œuvre d'un développement durable territorial.

Une évaluation des coûts et des avantages devrait prendre en compte l'ensemble des facteurs qui, le plus souvent, sont occultés : coût à long terme de telle décision ou non-décision, coûts des impacts immédiats et différés sur d'autres secteurs que celui considéré, coûts d'entretien de telle ou telle construction sur le moyen et le long terme, coût de la réparation des dommages causés par l'action ou l'inaction dans tel ou tel domaine... Ces éléments de calcul, s'ils étaient mieux connus et plus systématiquement recherchés et pris en compte, amèneraient bien souvent à reconsidérer des choix peu durables.

## La transversalité de la démarche

La transversalité est indissociable du développement durable. Le diagnostic de territoire, qui gagne à être coproduit par les divers acteurs du territoire, en constitue l'étape fondamentale : il doit mettre en évidence les principaux enjeux du territoire et de ses acteurs, et prendre en compte toutes les interactions à l'œuvre. À titre d'exemple, un territoire comptant parmi ses enjeux la revalorisation de tel espace rural en déprise ne saurait trouver des solutions adaptées sans travailler à la fois sur les



enjeux écologiques, démographiques, touristiques (valeur d'usage du paysage), économiques (emplois et activités présents ou à développer) attachés à l'espace considéré et à sa dynamique.

Cette transversalité est à l'œuvre dans tous les domaines et sur toutes les portions d'un territoire, et c'est dans la capacité à rendre compte et à jouer de ces interrelations que réside une bonne démarche de diagnostic et de prospective territoriale. Bien des décisions « non durables » ont reposé précisément sur le refus (ou l'incapacité) de voir la diversité des impacts et des forces en jeu dans tel ou tel choix.

Au-delà du diagnostic, la démarche de projet territorial durable doit prendre en compte diverses facettes de la transversalité : les axes stratégiques que le territoire se choisit peuvent en être la première expression, s'ils parviennent à se structurer non pas en fonction d'une vision sectorielle classique, mais à partir d'une vision transversale. La prise en compte des enjeux de court, de moyen et de long terme au sein du projet et de son expression est également un gage de durabilité du projet.

Dans le passage au plan d'action, il est nécessaire de bien réfléchir aux impacts croisés des actions : impacts de chaque action sur les autres actions et impacts de chaque action sur le reste du territoire. C'est notamment par des échanges suivis entre les personnes en charge de tel ou tel champ d'action du territoire que ce type de croisements peut être envisagé et repensé de manière plus cohérente. Il s'agit là quelquefois d'un changement de posture de chaque acteur du territoire : écouter l'apport des autres et de leur pratique du territoire permet de débusquer dans chaque action menée des prolongements que l'on n'aurait, autrement, pas su voir ou prendre en compte.

Un nouveau projet de territoire s'inscrit par ailleurs toujours dans une série d'autres projets déjà engagés. C'est donc également dans sa capacité à articuler les différentes stratégies mises en œuvre sur le même territoire, ou à une échelle infra ou supraterritoriale, que l'on reconnaît un projet territorial durable. Ainsi, un nouveau PADD qui recouperait ou engloberait l'espace d'une agglomération sans s'articuler avec les principes du projet et du contrat d'agglomération ne saurait atteindre un niveau de qualité satisfaisant.

Enfin, la transversalité doit se traduire dans les méthodes de travail. Il faut pour cela assurer une bonne coordination entre les services et les institutions ayant des compétences variées, et agissant à des échelles diverses, ou encore ayant en charge différents projets et politiques relatifs au territoire concerné : collaboration, échange, transfert d'information et de compétence, organisation en groupes de projet, commissions d'élus, groupes de travail associant les services concernés sont autant de méthodes de travail susceptibles de transformer des cultures de métier souvent trop verticales pour accompagner la transversalité.

À cet égard, on ne saurait trop recommander l'utilisation, à bon escient bien sûr et sans en faire la solution universelle, d'outils permettant l'échange (intranet, communication interne...) et d'outils permettant le croisement entre les projets (fiches projet, tableaux de bord...).

changement climatique

biodiversité



générations futures

développement responsable

épanouissement humain

Le recours à une assistance à maîtrise d'ouvrage spécialisée peut être utile pour conduire la transversalité, apprendre à bien utiliser ce type d'outil, travailler de manière constructive sur les pratiques des différents acteurs.

## L'évaluation

L'évaluation doit permettre de vérifier l'adéquation et la pertinence des politiques menées au regard des enjeux locaux, des principes du développement durable, des attentes de la population. Elle doit également être l'occasion de vérifier l'efficacité des moyens affectés et de permettre leur évolution. À cet effet, il est indispensable de penser au processus d'évaluation **le plus en amont possible** dans l'élaboration de l'Agenda 21 et de s'assurer qu'il s'agit d'une évaluation continue : dans chacune de ses phases, le projet est susceptible d'évaluation.

On gagnera en efficacité si les acteurs et les habitants du territoire, associés à l'ensemble de la démarche de projet, sont appelés également à participer à la définition et à la mise en œuvre de la méthode d'évaluation choisie.

Quelle(s) que soi(en)t la (ou les) méthode(s) choisie(s), l'évaluation permettra de vérifier la cohérence du projet, au fur et à mesure de sa mise en œuvre : bien menée, elle doit viser à vérifier l'adéquation et la pertinence des actions **engagées au regard des enjeux de développement durable** du territoire, mais également au regard des coûts affectés et des bénéfices retirés. En termes de cohérence, on veillera également à l'adéquation de cette méthode avec d'autres dispositifs d'évaluation mis en place le cas échéant sur d'autres projets affectant le territoire, afin d'éviter la redondance et l'essoufflement de ceux qui ont en charge les actions de suivi et d'évaluation.

De même que les autres éléments de la démarche, l'évaluation demande du temps ; il faut prévoir pour la mener à bien des moyens financiers et humains, qui seront utilisés pour concevoir la méthode et la discuter avec les acteurs intéressés, pour renseigner les documents de suivi produits (grilles d'évaluation, indicateurs, tableaux de bord...), pour en analyser les résultats et pour les restituer à l'ensemble des acteurs impliqués dans le suivi du projet.

L'un des moyens de s'assurer de l'efficacité et de la valeur ajoutée de la méthode d'évaluation mise en place consiste à **s'interroger sur l'utilisation** qui en est faite : qui l'utilise, comment, et dans quel but ?

En effet, les résultats d'une évaluation peuvent servir de multiples objectifs : rendre compte de l'efficacité d'une politique mise en œuvre, communiquer sur les champs d'action d'une collectivité, communiquer sur le projet de territoire, identifier ou faire remonter les points de blocage, les difficultés rencontrées, les impacts imprévus de telle ou telle action pour, le cas échéant, réorienter le projet...

Ce sont bien sûr des questions qu'il faut avoir en tête au moment de choisir une méthode d'évaluation continue : suivant les objectifs que l'on assigne à cette démarche, on optera pour telle ou telle option plus adaptée.



## Une stratégie d'amélioration continue

Tout projet de territoire durable doit apporter une amélioration de la situation initiale au regard des finalités du développement durable, et ce pour chaque domaine d'action. C'est là l'essence même d'un tel projet, et la matérialisation du projet sous la forme d'une stratégie d'amélioration est un passage obligé.

Pour exprimer un projet de territoire à travers une stratégie d'amélioration, il faut se doter d'objectifs clairs et précis, éventuellement chiffrés, fixés pour chaque point du plan d'action ou du projet. Cela nécessite, en amont, un diagnostic prospectif, préparant dans le même temps l'évaluation.

S'améliorer au regard du développement durable revient à mieux répondre aux finalités définies comme essentielles au développement durable (cf. § II.2 de ce document), et à améliorer ses méthodes de travail dans le sens défini ici – autrement dit, améliorer ses méthodes de participation, d'évaluation, son approche transversale et l'organisation de la décision autour du projet. C'est l'ensemble de ces points d'amélioration possible que le territoire doit essayer de rassembler sous la forme d'une stratégie d'amélioration.

Pour répondre aux objectifs précis que l'on se fixe, il faut bien sûr mettre en place des moyens. En termes de moyens humains, c'est toute l'animation du projet et le dispositif prévu pour sa mise en œuvre qui est ici concerné. Impliquer les services techniques au plus haut niveau, mobiliser l'ensemble des compétences nécessaires à la bonne marche du projet (en interne et, si nécessaire, en externe), mettre en place des moyens pour l'animation/coordination et pour la communication, tout cela nécessite de développer des outils et de les faire vivre tout au long de la démarche. Il peut se révéler utile, pour mener à bien cette animation et cette mise en œuvre, de former spécifiquement les responsables et les techniciens en charge d'une partie du projet. Des outils de formation, permettant de faire comprendre la démarche « développement durable » et de s'en approprier la logique, peuvent être mobilisés pour une meilleure dynamique de projet.

L'objectif d'amélioration continue suppose d'être en mesure également d'améliorer la capacité d'innovation de la structure porteuse du projet : il s'agit pour cela de rechercher ou de mobiliser des techniques et des savoirs nouveaux, de travailler à l'amélioration des pratiques individuelles de l'ensemble des acteurs et partenaires du projet, de capitaliser les expériences et d'en tirer des éléments d'amélioration. Enfin, pour mesurer ces améliorations, il est nécessaire (cf. § sur l'évaluation) de s'être doté d'un diagnostic initial et de définir les modalités de mesure et d'analyse des résultats et des progrès réalisés.

changement climatique

biodiversité



générations futures

développement responsable

épanouissement humain



Pour la rédaction de ce cadre de référence, la délégation au développement durable s'est appuyée très largement sur les contributions apportées par un comité de personnes ressources composé :

- ▷ de hauts fonctionnaires du développement durable
- ▷ de directions régionales de l'environnement
- ▷ de la Fédération nationale des parcs naturels régionaux
- ▷ de l'Ademe

Ainsi que sur les avis et propositions du comité national « Agendas 21 », comprenant :

- ▷ des représentants de différents ministères, services de l'État et établissements publics
- ▷ des associations d'élus
- ▷ de nombreuses fédérations et associations œuvrant dans les différents champs du développement durable

Il a fait l'objet d'une expérimentation auprès d'une quinzaine de collectivités qu'accompagnaient les comités régionaux « Agendas 21 » mis en place par les préfets dans les régions Bourgogne, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Limousin, Midi-Pyrénées, Auvergne, Haute-Normandie, Île-de-France.

La coordination de ce travail a été assurée par Magali Bardou et Liliane Duport (ministère de l'Écologie et du Développement durable – délégation au développement durable), Corinne Blanchet et Claire Brivet (ABCD – durable), Frédérique Dequiedt (Association ETD), avec le concours très actif de Philippe Senna (ministère de l'Écologie et du Développement durable – délégation au développement durable), Emmanuelle Albert et Christophe Coudert (association ETD), et grâce aux apports tout particuliers d'Agnès Breitenstein (Ademe), Martine Cambon-Fallières (ministère chargé de l'Emploi), Pascal Douard (Haut fonctionnaire du développement durable du ministère chargé de l'Équipement), Michel Pastor (Haut fonctionnaire du développement durable du ministère chargé de la Jeunesse et des Sports), Odile Gauthier (ministère de l'Écologie et du Développement durable - direction de la prévention de la pollution et des risques), Magali Pinon-Leconte (ministère de l'Écologie et du Développement durable - direction de la prévention de la pollution et des risques), et Marie-Christine Salmona (ministère de l'Écologie et du Développement durable - direction de la nature et des paysages). L'expérimentation s'est appuyée sur le cabinet Zogma.

Édition 2006









Ministère de l'Écologie et du Développement durable  
20, avenue de Ségur - 75302 Paris 07 SP  
Tél. 01 42 19 20 21  
[www.ecologie.gouv.fr](http://www.ecologie.gouv.fr)