



Observatoire national des agendas 21 locaux
et pratiques territoriales de développement durable

Intégrer le développement durable dans les politiques territoriales

Quel rôle pour l'agenda 21 ?
Repères pour l'action

Ateliers de l'Observatoire - 15 & 16 octobre 2008

Remerciements

L'Observatoire national des agendas 21 locaux et des pratiques territoriales de développement durable remercie l'ensemble des participants à l'Atelier qui s'est déroulé les 15 et 16 octobre 2008. Les témoignages et les expériences de chacun ont nourri les débats qui sauront, nous l'espérons, alimenter la réflexion et les pratiques.

L'Observatoire remercie tout particulièrement Nadia Mabile et toute l'équipe de la Communauté urbaine de Lyon, pour leur accueil, leur disponibilité et leur implication dans le projet.



Le Cahier n° 3 a été rédigé sur la base des échanges entre les participants à l'Atelier des 15 et 16 octobre 2008.

Conception et réalisation : Association 4D (Dossiers débats pour le développement durable), Marie Chéron, chargée de mission territoires

Rédaction et relecture :

- Magali Bardou, MEEDDM
- Céline Braillon, MEEDDM
- Emilie Briquet, 4D
- Pauline Delaere, AMF
- Fanny Délérés, 4D
- Laurence Ernisse, 4D
- Sandrine Fournis, MEEDDM
- Elise Gaultier, Comité 21
- Ana Hours, 4D
- Julien Labriet, 4D
- Dominique Leguy, Adage Environnement
- Michel Mousel, 4D
- Gwenola Stephan, AMF
- Pierre Radanne, 4D
- Philippe Senna, MEEDDM

Remerciements pour leur contribution :

- **Laetitia Baccari**, Chargée de mission développement durable et communication
- **Gwenaël Bodo**, Responsable du Service Prospective Évaluation Développement Durable, Rennes Métropole
- **Bruno Charles**, Vice-président du Grand Lyon
- **Béatrice Couturier**, Grand Lyon
- **Anne de Gouzel**, Chef de projet agenda 21, Conseil général des Hauts-de-Seine
- **Stéphane Jeannet**, Directeur adjoint du Grand projet de ville de Rillieux-la-Pape
- **Daniel Le Blay**, Adjoint Urbanisme et Développement durable à Mouans-Sartoux
- **Nadia Mabile**, Chargée de mission Agenda 21 / Développement Durable, Communauté urbaine de Lyon
- **Pierre Miquel**, Responsable pôle planification territoriale stratégique, MEEDDM
- **Claire-Lise Noguera**, Chargée de mission agenda 21, Conseil régional du Limousin
- **Pauline Perquis**, Chargée de mission agenda 21, Ville de Rillieux-la-Pape
- **Karine Lancement**, Chef de projet Agenda 21 - Ville de Pessac
- **Michel Reppelin**, Vice-président du Grand Lyon
- **Jean-Luc Simon**, Chargé de mission environnement, Communauté urbaine de Cherbourg
- **Elodie Thuet**, Directrice du Développement Durable, Communauté d'agglomération de Mulhouse
- **Marc Valette**, Chargé de développement de l'inter-réseaux Développement social urbain

Conception et graphisme : Groupe Image Globale, René Bertramo

Date de publication : septembre 2009

Déjà publiés :

Cahier n° 1 : « *Présentation de l'Observatoire et repères pour une démarche territoriale de développement durable* », Actes de l'Atelier de l'Observatoire, 19 décembre 2006.

Cahier n° 2 : « *Repères sur l'évaluation au regard du développement durable* », Ateliers de l'Observatoire, 28 juin - 20 décembre 2008.

Observatoire national des agendas 21 locaux et pratiques territoriales de développement durable

C/O Association 4D - Animation de l'Observatoire national des agendas 21 locaux
150 154, rue du Faubourg Saint-Martin - 75010 Paris
Courriel : contact@observatoire-territoires-durables.org - Tél. : 01 44 64 75 02

SOMMAIRE

Édito	5
L'Agenda 21, un outil stratégique pour l'action	6
Chapitre 1 :	
LES ENJEUX DE L'INTÉGRATION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE DANS LES POLITIQUES TERRITORIALES	11
1. Le développement durable : des principes d'action pour l'ensemble des politiques publiques	11
2. L'agenda 21 local : un outil de mise en cohérence des politiques territoriales au regard du développement durable	13
3. Cinq orientations pour intégrer les principes du développement durable dans les politiques territoriales	16
• S'appuyer sur un portage politique fort	16
• Mobiliser les services, construire une culture commune	18
- Les pathologies du développement durable	19
• S'organiser en « mode projet »	20
• Construire la cohérence des démarches dans le temps	20
• Anticiper et gérer les conflits	21
Chapitre 2 :	
L'AGENDA 21, UN NOUVEAU CADRE STRATÉGIQUE POUR LE DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL ?	22
1. La place et le rôle des agendas 21 locaux dans les dispositifs de planification et d'orientation stratégique	24
2. L'agenda 21, une vocation distincte selon les échelles territoriales	26



Chapitre 3 :

L'AGENDA 21 LOCAL, UN OUTIL POUR UN AMÉNAGEMENT
ET UN URBANISME DURABLES ? 32

1. Plu et SCoT : deux outils réglementaires pour décliner les orientations
de l'agenda 21 en matière de planification stratégique 33
 - Documents d'urbanisme et agenda 21 local :
deux vocations différentes 33
 - L'agenda 21 local, porteur d'une vision stratégique pour le territoire 35
2. Construire la cohérence entre outils réglementaires et agenda 21 36
 - Des rapprochements à opérer entre deux cultures 36
 - Des calendriers et des objectifs à harmoniser 41

Chapitre 4 :

AGENDA 21 ET PLAN CLIMAT - ÉNERGIE TERRITORIAL, DEUX DÉMARCHES
DE DÉVELOPPEMENT DURABLE COMPLÉMENTAIRES 46

1. Articuler l'agenda 21 et le plan climat pour une véritable
stratégie territoriale de développement durable 49
 - Une complémentarité stratégique de fait entre les deux démarches 49
 - Une configuration idéale type : le plan climat-énergie territorial
constitue un volet thématique et opérationnel de l'agenda 21 local 51
2. Construire la complémentarité entre agenda 21
et plan climat énergie territorial 52
 - Réaliser une étude d'opportunité du territoire 52
 - S'inscrire dans une « démarche projet » 53

Chapitre 5 :

AGENDA 21 LOCAL ET POLITIQUE DE LA VILLE, QUELLE SYNERGIE ? 59

1. Réconcilier préoccupations sociales et environnementales : un nouveau
souffle pour la politique de la ville et les agendas 21 locaux 62
2. Renouveler les formations et les métiers 67
3. Travailler en commun : élus, techniciens, habitants 68

Annexes :

Annexe 1 : Vers un développement durable au Grand Lyon 74
Annexe 2 : Liste des encadrés et des fiches outils 78
Annexe 3 : Liste des sigles 80
Annexe 4 : Programme de l'Atelier 81
Annexe 5 : Liste des participants 85

Édito

par Laurence Ermisse, Association 4D

À l'heure où nous organisons la prochaine rencontre annuelle de l'Observatoire national des agendas 21, se bouclent les actes de l'Atelier de l'Observatoire de 2008, placés sous le signe de l'agenda 21 et de ses relations avec les politiques territoriales d'aménagement et de développement. Ample sujet qui a occupé une centaine de participants pendant deux jours au Grand Lyon et dont ce Cahier restitue la teneur.

Comment intégrer le développement durable dans les politiques territoriales ? Un an après, cela pourrait presque paraître une évidence tellement le sujet occupe la scène politico médiatique. Et pourtant ? Tenir ce pari relève d'une certaine gageure. Quels sont donc les moyens que techniciens et élus ont concrètement pour infléchir leurs politiques classiques vers des politiques dites durables ? Les différentes politiques ou outils initiés depuis plusieurs décennies (politique sociale de la politique de la ville, projet de développement durable des Schémas de cohérence territoriaux, Pays et Communautés d'agglomération...) ont-ils permis de faciliter cette prise en compte ? Comment faire le tri entre ces outils multiples et variés qui ont fleuri dans notre paysage législatif et réglementaire ? Pour anticiper les changements climatiques, il serait ainsi possible de s'appuyer à la fois sur un agenda 21, un plan climat, un SRADDT, des PLU, des SCOT, des PLH ? Vaste programme...

Le défi de cet Atelier était donc avec les praticiens au quotidien de ces dispositifs de dégager des réponses, quelques règles de bon fonctionnement et de logique, les rôles de chacun (acteur, échelle, outil ou démarche) et surtout la place que doit, que peut jouer l'agenda 21 dans ce dispositif.

Ce Cahier est là pour en rendre compte... il ne donnera pas LA solution mais amorce une réflexion qui pourra être poursuivie avec celle menée aujourd'hui autour des politiques territoriales et le développement durable.

Un grand merci à tous les contributeurs de cet ouvrage, acteurs et techniciens des territoires, partenaires et fidèles de l'Observatoire, activistes convaincus du développement durable du Grand Lyon.

Ce 4^e Atelier qui se tenait au Grand Lyon à l'automne dernier, inaugurerait la 3^e année d'existence de l'Observatoire. Nous tournons aujourd'hui cette page avec la continuelle préoccupation d'être une plateforme d'échanges pour les territoires français prêts à s'engager ou à poursuivre leur engagement dans le développement durable. Gageons de poursuivre cette mission en 2010.



L'Agenda 21, un outil stratégique pour l'action

Les préoccupations liées au développement durable ne sont pas nouvelles pour les collectivités : de nombreux territoires sont d'ores et déjà engagés dans des expériences remarquables et souvent innovantes. Une culture commune s'est développée autour de ces pratiques, des outils sont aujourd'hui partagés : le cadre de référence national pour les projets territoriaux de développement durable et agendas 21 locaux porté par le ministère en charge du développement durable, le référentiel sur l'évaluation des agendas 21 locaux...

Mais nous sommes à un tournant. Les expériences se multiplient, se développent et se spécialisent : lutte contre le changement climatique, protection de la biodiversité, santé, éducation... Plus généralement, les principes du développement durable interpellent tous les acteurs, investissent progressivement tous les secteurs de la société et donc les champs d'action des collectivités. Entre incitation et obligation, le Grenelle de l'Environnement traduit bien cette nouvelle donne : il inscrit les principes du développement durable dans une loi qui s'applique à l'ensemble de la société, il modifie le code de l'urbanisme. Il transforme en profondeur le cadre d'action des collectivités territoriales.

Le développement durable n'est plus l'apanage de quelques-uns, il est devenu l'affaire de tous.

Pour répondre aux défis du développement durable, les changements en cours et à venir sont d'une ampleur inédite. Les collectivités territoriales doivent donc impulser une stratégie pour leur territoire sur le long terme, basée sur une vision d'avenir partagée. Pour cela elles peuvent s'appuyer à la fois sur des outils « traditionnels » de planification (SRADDT, PLU, SCOT) et sur des outils plus spécifiques (projets de pays, politique de la ville, plan climat...) ou plus larges (agendas 21...).

Tous ces outils et démarches constituent de réels atouts, mais leur diversité comme la complexité d'une vision transversale, imposent quelques règles d'usage : la cohérence des objectifs affichés et l'articulation des méthodes de mise en œuvre.

Dans ce contexte renouvelé, le rôle et les atouts de l'agenda 21 local doivent être précisés, voire redéfinis. L'Atelier de l'Observatoire a été l'occasion de progresser dans ce sens.

L'agenda 21 local est tout d'abord une démarche « polymorphe », qui s'adapte aux contextes et enjeux locaux. Pragmatique et évolutif, sa souplesse est sa première richesse.

La vocation stratégique de l'agenda 21 local est au fondement de son existence :

- Si l'agenda 21 peut être lancé à toutes les échelles, sa vocation stratégique est d'autant plus forte lorsqu'il couvre un territoire élargi (département, région, EPCI ou agglomération).
- Démarche par essence globale et transversale, l'agenda 21 local constitue un outil commun de *diffusion des principes et finalités du développement durable dans l'ensemble des politiques territoriales*. Il fixe les orientations, objectifs et principes qui sont amenés à se décliner de manière opérationnelle et sectorielle dans les autres outils et démarches, documents de planification notamment.
- L'agenda 21 local parce qu'il est un outil privilégié *d'accompagnement du changement*, soutient la transition vers un nouveau modèle de société. Les éléments de méthodes : participation, évaluation, amélioration continue, pilotage, transversalité sont essentiels. Ils permettent de sensibiliser et mobiliser les acteurs, de contourner les réticences au changement, les cloisonnements entre métiers, entre milieux.
- L'agenda 21 vise à *orienter les acteurs et les territoires vers un avenir commun durable*. Il amène à penser l'avenir : comment les territoires peuvent-ils répondre aux défis du XXI^e siècle ? Comment voulons-nous vivre demain ? Sur quoi pourront reposer l'épanouissement personnel, la cohésion sociale, la création de richesses économiques et culturelles ?

L'agenda 21, parce que c'est une démarche partagée, est à même de faire émerger de nouvelles façons de faire et de penser et de bâtir ainsi les fondements d'une nouvelle société.



Le Grenelle de l'environnement : un nouveau cadre d'action pour les collectivités territoriales

Depuis 2007, le Grenelle de l'environnement a été l'occasion d'un vaste débat sur le développement durable et d'un véritable bouillonnement de propositions. Les premiers débats ont abouti à plus de 700 propositions d'engagements. Le Grenelle confirme le rôle des collectivités pour impulser des dynamiques de développement durable, un rôle « complémentaire à celui de l'État » en matière d'exemplarité.

Le Comité opérationnel n° 28⁽¹⁾ « collectivités exemplaires » a émis des propositions pour soutenir et développer les initiatives territoriales, en s'appuyant notamment sur l'expérience des territoires engagés depuis plusieurs années. Ce Comité a fait part de sa volonté de faire de l'agenda 21 local l'outil clé du développement durable des territoires, un outil au service d'une cohérence souhaitée par tous. En application de cette volonté, l'article 51 de la loi de programme relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (dite loi Grenelle I), adoptée le 23 juillet 2009, prévoit que « les collectivités territoriales et leurs groupements sont des acteurs essentiels de l'environnement et du développement durable et ont des rôles complémentaires, tant stratégiques qu'opérationnels. La cohérence de leurs actions en ces matières sera favorisée par la concertation au sein d'une instance nationale consultative réunissant les associations d'élus des différentes collectivités et de leurs groupements, qui sera associée à l'élaboration de la stratégie nationale du développement durable et à sa mise en œuvre. Une instance similaire pourra être instituée au niveau régional. L'État favorisera la généralisation des bilans en émissions de gaz à effet de serre et, au-delà des objectifs fixés par l'article 7, celle des plans climat énergie territoriaux des collectivités territoriales et de leurs groupements en cohérence avec les « Agendas 21 » locaux. Il pourra utiliser les « Agendas 21 » locaux comme outil de contractualisation avec les collectivités territoriales. »

Par ailleurs, « l'État incitera les régions, les départements et les communes et leurs groupements de plus de 50 000 habitants à établir, en cohérence avec les documents d'urbanisme et après concertation avec les autres autorités compétentes en matière d'énergie, de transport et de déchets, des « plans climat-énergie territoriaux »

1. Les Comités opérationnels du Grenelle (COMOP), rassemblant de nombreux acteurs (institutionnels, associatifs, privés) autour des 33 chantiers phares du Grenelle, ont été mis en place au premier semestre 2008. Ils avaient pour mission d'élaborer des propositions concrètes, sur la base des conclusions des tables rondes de novembre 2007, pour alimenter le projet de loi de programmation.

avant 2012 » [article 7.I]. Cette mesure concerne près de 400 collectivités aujourd'hui, et les plans climat devront être lancés au cours de l'actuel mandat électif. L'ensemble des secteurs sera impacté : bâtiment, transports, aménagement et urbanisme, énergies renouvelables, déchets, agriculture...

Le projet de loi Grenelle II développe ensuite les mesures pratiques à mettre en œuvre sur ces différents secteurs. Ainsi, l'intégration dans les documents de planification, des objectifs de protection de la biodiversité et de lutte contre le changement climatique notamment, devrait générer des modifications du code de l'urbanisme. Ce projet de loi instaure les Schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie réalisés conjointement par le Préfet de Région et le Président du Conseil régional.

Les lois Grenelle modifient le cadre d'action des collectivités mais également des acteurs économiques : elles assignent des objectifs publics, posent des contraintes et des échéances. Les nouvelles normes sur le bâtiment par exemple, comme les objectifs fixés pour la production d'énergie renouvelable ou encore les déchets impliquent la mise en place d'actions de formation professionnelle, l'adaptation des filières, des transformations organisationnelles (partenariats public privé, fonctionnements en mode projet, en réseau, processus de concertation et de co-construction de projets). Les lois Grenelle peuvent soutenir la transition vers un développement durable.

Pourtant, si ces lois ont permis certaines avancées en matière de concertation des acteurs et engagent des actions significatives, les questions de gouvernance, de moyens mis à disposition des acteurs locaux, ou encore d'articulation entre les démarches, nécessiteront un approfondissement. En effet, le projet de loi Grenelle II n'évoque pas l'agenda 21 local, n'aborde donc pas les moyens de l'articulation entre celui-ci et le plan climat, ni même ceux de la contractualisation entre État et collectivités.

Référence - Loi Grenelle 1 et 2 : <http://www.legrenelle-environnement.gouv.fr/>



Chapitre 1

LES ENJEUX DE L'INTÉGRATION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE DANS LES POLITIQUES TERRITORIALES

Les principes du développement durable se diffusent progressivement au sein des différents champs de décision et d'action des collectivités territoriales : urbanisme, habitat, transport, action sociale, consommation, tourisme, préservation de la biodiversité... Ils impactent directement les politiques et leurs outils d'application, notamment les outils de planification.



1. LE DÉVELOPPEMENT DURABLE :

DES PRINCIPES D'ACTION POUR L'ENSEMBLE DES POLITIQUES PUBLIQUES

Parmi les outils réglementaires existants, certains ont un rôle particulièrement important à jouer pour orienter les territoires vers un développement durable :

- parce qu'ils ont une fonction stratégique et transversale partagée comme les Schémas régionaux d'aménagement et de développement durable des territoires (SRADDT), les contrats d'agglomérations ou les projets de pays ;
- parce qu'ils ont une vocation de planification territoriale : c'est le cas des Schémas de cohérence territoriaux (ScoT) et des Plans locaux d'urbanisme (PLU) ;
- parce que leurs finalités, la cohésion sociale pour la politique de la ville, ou la lutte contre les changements climatiques pour les plans climat-énergie territoriaux (PCET), répondent spécifiquement aux enjeux du développement durable.

Les politiques territoriales évoluent pour répondre aux nouveaux défis, tant dans leurs finalités que dans leur méthode d'élaboration et de mise en œuvre. Cette dynamique de changement est source de nombreuses expériences et innovations, mais elle génère également de nouveaux besoins, en termes d'organisation et de méthode notamment.

Cette dynamique de changement, appliquée à des démarches de planification ou de projet multiples qui se superposent, fait apparaître une double exigence de cohérence :

- **cohérence entre les différentes démarches de planification et de projet** : l'ensemble des outils doit s'inscrire dans une stratégie de développement durable commune, validée par tous les acteurs en interne au sein de la collectivité et sur le territoire.
- **cohérence des actions engagées par les différents niveaux de collectivités (commune, EPCI, département, région)** : celle-ci se construit dans le temps et selon des modalités variables en fonction des contextes locaux. Elle est essentielle à l'efficacité des politiques, mais également à leur lisibilité pour les administrés. Cette mise en cohérence interpelle le modèle de gouvernance locale.

Dans le cadre des travaux du Grenelle de l'Environnement, élus, associations, institutions, entreprises ont appelé de leurs vœux une plus grande cohérence dans l'action. L'agenda 21, doté d'une vision stratégique, semble à même de favoriser l'articulation des différents outils autour des objectifs et principes du développement durable. C'est dans ce contexte qu'en 2008, l'Observatoire a choisi de se pencher avec les collectivités territoriales sur la façon dont les différents outils et démarches intègrent, progressivement, les principes du développement durable (finalités et méthodes), et sur le rôle que joue l'agenda 21 local dans cet ensemble.

2. L'AGENDA 21 LOCAL : UN OUTIL DE MISE EN COHÉRENCE

DES POLITIQUES TERRITORIALES AU REGARD DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

L'agenda 21 local n'est pas un outil contraignant et ne fait l'objet d'aucune prescription. Il peut donner lieu à des actions internes à la collectivité, sur ses propres champs de compétences ou concerner l'ensemble du territoire. Il engage en conséquence un panel variable d'acteurs. Il peut être lui-même porteur d'une vision stratégique ou décliner la stratégie de la collectivité (schéma d'aménagement et de développement, projet de pays ou d'agglomération...). Il donne naissance à un programme d'action, qui selon les cas, est constitué d'actions existantes réorientées et d'actions nouvelles.

Dans tous les cas, l'agenda 21 local permet d'initier le changement au sein de la collectivité et sur le territoire. En tant que démarche partagée, il est en mesure d'engager les services vers de nouveaux modes de fonctionnement, de mobiliser les partenaires et les citoyens... Global, local et transversal, il peut intervenir sur tous les champs d'action, peut « s'articuler » avec les autres outils et démarches et dialoguer avec des procédures réglementaires.

L'Observatoire estimait en 2007 qu'environ un tiers des collectivités articulait leur projet territorial de développement durable avec les documents de planification territoriale (SCoT, PLU, PDU⁽²⁾ et PLH⁽³⁾) : réalisation d'un diagnostic commun, utilisation des diagnostics réalisés précédemment, coordination du travail entre les chargés de mission développement durable et urbanisme/aménagement. Le PLU est une déclinaison opérationnelle des orientations stratégiques voire des actions en matière de planification territoriale, d'urbanisme, d'habitat, de transports... de l'agenda 21.

Les modalités d'articulation de l'agenda 21 avec les autres outils et démarches ne sont pas définies et varient fortement d'un territoire à un autre. C'est dans les communautés urbaines, les communautés d'agglomération (plus de la moitié d'entre elles) ainsi que dans les grandes villes que cette articulation est la plus présente.

2. Plan de déplacements urbains.

3. Programme local de l'habitat.



Vue d'Europe

Elise Gaultier, Comité 21

5000 agendas 21 en Europe

En 2002, le réseau européen ICLEI (Local government for sustainability⁽⁴⁾) recensait plus de 5000 agendas 21 locaux en Europe, certains nés à l'initiative des élus locaux, d'autres soutenus par une volonté étatique forte. Depuis 1994, 2400 villes, grandes et moyennes signataires de la Charte d'Aalborg, se sont engagées à mettre en place un agenda 21. Au Royaume-Uni, l'adoption d'une loi dès 2000 a obligé toutes les communes à se doter d'un agenda 21. En 2001, l'Allemagne comptait 2000 agendas 21 contre 69 en France. Dans l'hexagone, l'appropriation des agendas 21 locaux a été plus progressive ; les chartes de l'environnement se sont largement développées dans les années 90, jusqu'à concerner plus d'un tiers de la population. Les agendas 21 se sont développés par la suite, notamment à partir de 2002-2003, suite au Sommet de Johannesburg et à la publication de la Stratégie nationale de développement durable. Avec ses 560 agendas 21 délibérés en 2009, la France est encore loin d'avoir rattrapé ses homologues européens...

Mais l'histoire des agendas 21 locaux en Europe a montré que ces démarches peuvent décevoir les acteurs si elles se concentrent uniquement sur l'éducation à l'environnement et sur la qualité de vie. Les agendas 21 nord-européens, pourtant bien en avance sur les agendas 21 français, n'ont pour la plupart pas pu empêcher que leurs écoquartiers ne se transforment en ghettos verts, réservés à une classe aisée et très restreinte.

Des agendas 21 locaux français liés aux politiques d'aménagement

En France, agendas 21 locaux et aménagement du territoire sont explicitement liés depuis la loi d'orientation et d'aménagement du territoire (1999) et la loi Solidarité et Renouvellement Urbains (2000). Au-delà d'incarner la volonté politique forte d'un premier élu en faveur du développement durable, l'agenda 21 sert également à doter toute la collectivité d'une vision stratégique, transversale et cohérente de son territoire selon une démarche similaire à l'élaboration d'un PLU, d'un SCoT ou d'un SRADDT. Il complète les documents réglementaires par des actions concrètes, tandis que ceux-ci permettent de mobiliser des moyens humains financiers et techniques pour sa mise en œuvre. Le lien étroit entre toutes ces démarches a permis l'ancrage et la réussite de la démarche agenda 21 dans les collectivités françaises, comme à Lyon, Lille ou encore Valenciennes.

4. Source : ICLEI : <http://www.iclei.org/index.php?id=798>

Référence - Les agendas 21 en Europe,
<http://www.agenda21france.org/initiatives/europe.html>

Les atouts de l'agenda 21

Bruno Charles, Vice-président du Grand Lyon, démarche prospective en matière énergétique, pilotage et animation des outils du développement durable, l'agenda 21 et le plan climat

Comment intégrer les principes du développement durable dans l'ensemble des politiques territoriales ? Les réponses à cette question se trouvent dans les expériences de la première génération d'agendas 21 en France.

L'agenda 21 du Grand Lyon se révèle aujourd'hui être un outil d'accompagnement du changement et de mise en transversalité des services des organisations. Il permet cette mise en mouvement et c'est un de ses aspects extrêmement positifs. Mais au-delà, ainsi que l'énonce la loi Voynet (1999), l'agenda 21 local est un projet de territoire, c'est un réel outil de gouvernance territoriale. Il ne peut être un outil à côté des autres : il doit être porté par le Maire ou le Président de la collectivité. Il est donc important de pouvoir disposer d'un cadre de référence sur l'agenda 21 local, ainsi qu'un référentiel sur l'évaluation de ces démarches, qui à la fois précisent les fondements et les objectifs de cette démarche de territoire et décrivent le projet politique, et qui soient partagés par tous, afin de guider l'action.

Comment se projeter dans l'avenir et mettre en cohérence les objectifs écologiques, économiques et sociaux ?

La « relance verte » apparaît en 2008 comme la solution à la crise économique... La sortie des crises écologiques et économiques pose la question de la redéfinition des objectifs et des moyens de l'action publique à tous les niveaux : international, national, local. Si l'enjeu pour les années à venir est de savoir comment les collectivités territoriales, en s'appuyant notamment sur les objectifs quantitatifs des plans climat, pourront peser sur les programmes de mandat pour créer une cohérence politique, alors l'agenda 21 local sera un véritable atout.

Plutôt que d'« intégrer le développement durable dans les politiques territoriales », nous devons « intégrer nos projets territoriaux dans un projet de développement soutenable du territoire ». Tout le monde a déjà intégré un peu de développement durable dans ses actions... Cela n'est plus suffisant. Il faut opérer un réel changement dans nos pratiques.



3. CINQ ORIENTATIONS POUR INTÉGRER LES PRINCIPES

DU DÉVELOPPEMENT DURABLE DANS LES POLITIQUES TERRITORIALES

Les retours d'expériences et les témoignages divers des collectivités mettent en avant l'importance de mobiliser les acteurs autour d'un projet collectif et montrent comment la gouvernance constitue le moteur de la cohérence des politiques territoriales. Les cinq recommandations suivantes en sont l'illustration. C'est pourquoi elles seront régulièrement ré-abordées dans les différents chapitres de ce Cahier.

S'appuyer sur un portage politique fort

Orienter les politiques territoriales vers un développement durable constitue un choix politique et nécessite des moyens techniques. Qu'il s'agisse des politiques de planification, d'aménagement, de lutte contre les changements climatiques ou contre l'exclusion sociale, c'est toujours l'ambition politique qui porte les projets et soutient leur cohérence dans le temps. Elle doit ensuite pouvoir s'appuyer sur un portage technique efficace.

Or, il se révèle parfois difficile pour les agents territoriaux de mobiliser le portage politique nécessaire.



Recommandations

- Les choix politiques doivent être lisibles et connus par tous les agents.
- Si l'engagement politique vers le développement durable pose question, les services techniques peuvent impulser l'idée d'un groupe de travail avec des élus intéressés. Ce groupe pourra porter les enjeux du développement durable auprès de la présidence et de la direction.
- Les élus référents doivent être convaincus de l'importance de la concertation et de l'évaluation.

Le portage politique soutient le décloisonnement des services, et la mise en œuvre d'actions transversales, concertées et cohérentes.

La cohérence comme objectif, l'exemple du Grand Lyon

Michel Reppelin, Vice-président du Grand Lyon en charge du développement durable

L'agenda 21 du Grand Lyon était à l'origine un agenda 21 des services. C'était donc un peu restreint. Par ailleurs, il nous fallait sortir de cette assimilation problématique entre environnement et développement durable. C'est pourquoi, pour nous inscrire dans une logique d'approfondissement des engagements de la communauté urbaine dans le développement durable, nous avons pour le nouveau mandat politique « doublé » les présidences : moi-même pour la prise en compte du développement durable dans les politiques publiques et projets ; et Bruno Charles pour l'animation des outils du développement durable. Nous sommes rattachés au Président, et non plus au Pôle environnement.

Lors du précédent mandat, nous avons lancé trois agendas 21 territoriaux : l'Anneau bleu, la Vallée de la Chimie, le Val de Saône. Ces trois territoires sont structurellement, morphologiquement et géographiquement différents. Il s'agit d'une approche pragmatique, ayant pour but d'aller au plus près des habitants. Ces projets montrent que les maires peuvent prendre la main, avec la société civile. Deux ans ont été nécessaires pour convaincre les maires qu'il ne s'agissait pas de projets supplémentaires.

L'agenda 21 du Grand Lyon a donc trois « têtes » : l'agenda 21 du Grand Lyon, les approches expérimentales, et le thème « Qualité de l'air, mobilité, santé ».

Par ailleurs, nous avons élaboré une grille de questionnement de tous les projets du Grand Lyon pour pouvoir les évaluer au regard du développement durable. C'est une autre approche, qu'il faut s'approprier.

Nous avons également mis en place le Club du développement durable, qui réunit les communes du Grand Lyon, autour des pratiques, réussites, échecs des uns et des autres. Le Grand Lyon fédère ces initiatives. Nous recherchons à travers ces différentes initiatives une cohérence dans nos politiques.



Mobiliser les services, construire une culture commune

La diffusion des principes du développement durable à l'ensemble des politiques publiques sous-tend une appropriation des enjeux et une mobilisation de l'ensemble des agents de la collectivité. Une culture commune se construit dans le temps, favorisant ainsi des changements dans les façons de faire et de penser. Parce qu'elle donne un sens commun aux actions, elle constitue le socle de la cohérence des politiques publiques.



Recommandations :

- **Sensibiliser** : informer et communiquer pour rendre visible certaines actions exemplaires, et motiver les équipes à travailler ensemble et avec la population.
- **Former** : la formation doit servir à la « mise à niveau » de tous les services, mais également à faciliter le dialogue entre les services pour dégager des principes partagés pour l'action.
- **Échanger** : s'appuyer pour cela sur les technologies de l'information et de la communication.
- **Valoriser les ressources humaines en tant que capital commun** : s'organiser et travailler ensemble, valoriser les compétences techniques locales.

Les pathologies du développement durable

Pierre Radanne, Président de l'Association 4D

Engager le territoire sur la voie d'un développement durable, c'est reconnaître la complexité et les incertitudes du contexte de l'action. Le défaut de prise en compte de ces caractéristiques majeures par les acteurs peut être à l'origine de certaines « pathologies », qui mettent à mal l'efficacité de l'action.

- *Le piège de la complexité* : plus la réflexion sur les pratiques progresse, plus la complexité des problématiques s'affirme, plus le risque d'« exclusion technocratique » se renforce. Sur quoi peut-on appuyer la décision ?

Deux réponses sont possibles : multiplier les indicateurs, ce qui implique le risque de créer une usine à gaz ; travailler en réseau, notamment au niveau local. La deuxième option est incontournable.

- *L'incapacité à décider* : on ne peut jamais résoudre la complexité. On est donc amené à décider en situation d'incertitude. C'est le métier du politique.
- *« Qui trop embrasse mal étreint »* : quand on s'engage dans un agenda 21, on a tendance à vouloir tout faire. Or, l'agenda 21 est un processus d'amélioration continue : il y a une date de début, mais pas de date de fin.
- *L'insuffisance démocratique* : l'action territoriale prend en charge les questions planétaires et en même temps s'adresse à l'individu. Les questions planétaires renvoient à une implication individuelle obligatoire : on ne peut y répondre si on fait l'impasse sur les comportements de chacun d'entre nous. Le territorial se définit à l'interface de ces deux extensions, planétaire et individuelle : c'est un lieu d'intégration, de cohésion, de contact avec le citoyen et de garantie du lien social.

Il faut donc retrouver un discours sur la personne, elle vit toutes les dimensions du développement durable, il faut la remettre au centre de l'action territoriale.



S'organiser en « mode projet »

Le « mode projet » est une façon de travailler de manière transversale et globale qui dépasse le fonctionnement hiérarchique et thématique des services. Le projet est abordé de manière horizontale et non plus verticale. Le mode projet concrétise ainsi les principes de développement durable.

L'agenda 21 local, par ses méthodes, favorise ce fonctionnement dans les collectivités. Cette façon de procéder pourra s'appliquer à la mise en place de plans climat et gagnera à être étendue aux autres outils.

Quelques principes de fonctionnement du « mode projet » :

- le porteur doit être clairement identifié ;
- l'équipe projet doit être issue des différents services ;
- le fonctionnement doit être transparent dans la répartition des tâches, les prises de décision, le calendrier, le suivi évaluation.

L'organisation en « mode projet » permet d'être plus réactif et de minimiser les coûts.

Construire la cohérence des démarches dans le temps

Chaque outil ou démarche fonctionne selon une temporalité, des échéances, un rythme propre et est par ailleurs impacté par les calendriers électoraux.

L'agenda 21 local, qui porte une stratégie de long terme, doit être en mesure d'intégrer et de synchroniser ces différents rythmes. Sans règle prédéfinie, le principe qui prévaut est celui d'une action concertée, sur le long terme.



Recommandations :

- S'appuyer, si possible, sur les convergences de calendrier : la situation idéale étant, après avoir élaboré une stratégie globale de territoire, d'articuler la création ou la révision des documents dans le temps, en les élaborant de manière simultanée ou les uns après les autres.
- La programmation des actions est en général calée sur la durée du mandat.

Anticiper et gérer les conflits

Parce qu'il est vecteur de changements dans les façons de faire et de penser, le développement durable peut être source d'inquiétudes et de conflits... qu'il faut savoir désamorcer, gérer et expliquer. Ceci se produit aussi bien en interne à la collectivité que dans les relations avec les partenaires.

Le développement durable des territoires, une nouvelle façon de penser le management

Pierre Radanne, Président de l'Association 4D

L'agenda 21 met en crise le management. En tant que projet stratégique et global pour le territoire, il concerne tous les domaines de la politique de la collectivité, l'interpellant jusque dans son organisation. Il bouscule ainsi le management dans ses fondements. L'organisation, la gestion du personnel, la communication interne, les modes de faire etc. ne peuvent plus être abordés de la même manière. L'agenda 21 local se met en œuvre sur le long terme. Or, les chargés de mission agenda 21 sont en relation avec des acteurs dont les priorités se lisent sur le court terme, prenant peu en compte l'irréversibilité des phénomènes.

L'efficacité est amenée à être retenue, non pas uniquement au nom des intérêts de la collectivité, mais au nom de la société, et donc de l'ensemble des acteurs impliqués : riverains, consommateurs, entités économiques... etc.

L'agenda 21 crée ainsi du conflit. Il faut être à l'aise avec cette idée et être en capacité de l'expliquer.

Cette crise du management arrive à un moment où la technologie permet un fonctionnement en réseau, qui est à même de perturber les organigrammes. Mais la circulation de l'information est essentielle pour aller vers un développement durable.



Chapitre 2

L'AGENDA 21, UN NOUVEAU CADRE STRATÉGIQUE POUR LE DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL ?

Il existe un certain nombre de projets stratégiques et prospectifs tels que le Schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT), le projet d'agglomération, le projet de pays et le projet stratégique départemental. Ces projets visent le long terme et concernent différentes échelles territoriales : les pays, les agglomérations, les départements, les régions.

Quelle place l'agenda 21 doit-il ou peut-il avoir vis-à-vis des autres projets stratégiques de développement territorial ? Comment peuvent-ils être complémentaires les uns des autres ?

S'interroger sur la place de l'agenda 21 par rapport à ces projets stratégiques conduit tour à tour à se questionner sur sa valeur : doit-on donner à l'agenda 21 une vocation stratégique et territoriale ? Ou au contraire, doit-on le cantonner à la mise en œuvre opérationnelle d'un programme d'actions d'un projet stratégique plus général ? Selon qu'il fonde, se confonde avec, ou décline opérationnellement le projet de territoire (pays, agglomération, SRADDT...), l'agenda 21 revêt alors un rôle différent.

Le Schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT)

Issu des lois de 1995 et 1999, ce schéma a pour vocation de fixer, sans caractère prescriptif, les orientations fondamentales du développement durable de la Région. Il doit ainsi permettre de contribuer :

- au maintien d'une activité de service public dans les zones en difficulté ;
- à l'accompagnement de projets économiques porteurs d'investissements et d'emplois ;
- à la réhabilitation des territoires dégradés ;
- au développement solidaire des territoires urbains, périurbains et ruraux ;
- à la protection et à la mise en valeur de l'environnement, des sites, des paysages et du patrimoine naturel et urbain ;
- à la prise en compte de la dimension interrégionale et transfrontalière.

Périmètre et durée

Le SRADDT est défini à l'échelle de la région, sur une durée de 10 à 20 ans.

Initiative et portage

Le Conseil régional élabore et approuve le SRADDT, après avis des conseils généraux concernés, du CESR⁽⁵⁾ et de la Conférence régionale d'aménagement et de développement du territoire. Son élaboration implique les forces vives régionales (administrations, représentants d'entreprises, associations, citoyens, élus...).

Contenu

Le SRADDT comprend :

- un document d'analyse prospective ;
- une charte d'aménagement et de développement durable du territoire régional ;
- des documents cartographiques, qui peuvent recommander la mise en place d'instruments d'aménagement, d'urbanisme et de protection de l'environnement.

Articulation prévue par les textes

Le SRADDT doit :

- veiller à la cohérence des projets d'équipement avec la politique de l'État et des différentes collectivités territoriales ;
- être compatible avec les Schémas de services collectifs ;
- respecter la Directive territoriale d'aménagement ;
- intégrer les conclusions des autres schémas régionaux sectoriels (transport, économie, éducation et formation...).

La politique de cohésion économique et sociale de l'Union européenne est à coordonner avec les orientations du SRADDT (en matière de Fonds structurels). Le Contrat de projet État-Région (CPER) contribue à une mise en œuvre du SRADDT.

Pour aller plus loin :

www.legifrance.gouv.fr (loi Voynet)

<http://www.vie-publique.fr/documents-vp/sradtd.pdf>

5. Conseil économique et social régional.



1. LA PLACE ET LE RÔLE DES AGENDAS 21 LOCAUX

DANS LES DISPOSITIFS DE PLANIFICATION ET D'ORIENTATION STRATÉGIQUE

Trois grands rôles peuvent être endossés par l'agenda 21 vis-à-vis des autres outils et démarches de développement territorial.

- **L'agenda 21, cadre de réflexion stratégique pour le territoire et outil de mise en œuvre du développement durable**

Dans ce cas de figure, l'agenda 21 local devient le document cadre du territoire qui permet de construire la politique locale de développement durable, d'instruire les projets au regard du développement durable et/ou de « passer » toutes les politiques territoriales au crible du développement durable. La plupart du temps, dans ce cas, les territoires s'appuient sur le cadre de référence national « pour les Projets territoriaux de développement durable et Agendas 21 locaux » pour élaborer leur agenda 21 local.

- **L'agenda 21, guide méthodologique des projets stratégiques territoriaux**

Grâce à l'agenda 21 local, les politiques territoriales adoptent de nouvelles méthodes de travail et une vision prospective et de long terme. Elles assimilent petit à petit la pratique de la transversalité, de l'évaluation ou encore de la concertation. Les principes méthodologiques du développement durable s'immiscent ainsi progressivement dans les politiques classiques de développement. Les territoires s'appuient pour cela sur le cadre de référence national, qui met en avant les 5 facteurs déterminants de la démarche.

- **L'agenda 21, outil de mobilisation et de lisibilité de l'action conduite**

Par ses nouvelles pratiques d'exercice de la démocratie, l'agenda 21 favorise l'appropriation des politiques engagées par les acteurs et les populations, impulse de nouvelles idées ou de nouveaux projets, implique de nouveaux intervenants dans les projets plus sectoriels.

Parce qu'il rassemble dans un même document plusieurs actions ou projets, l'agenda 21 peut servir à légitimer et à faire reconnaître les principes et atouts du développement durable.

! Points de vigilance

Dans l'exercice de ses trois missions vis-à-vis des dispositifs de planification et des projets stratégiques territoriaux, l'agenda 21 doit être mis en œuvre de façon à dépasser certaines difficultés, parmi lesquelles :

- le risque de manque de cohérence territoriale et d'articulation entre les différents périmètres d'intervention ;
- une absence de concordance des calendriers entre celui de l'élaboration de l'agenda 21 et ceux des autres politiques territoriales (SRADDT, Pays, agglomération, projet départemental...);
- une encore faible qualification des équipes techniques et des élus au regard des questions complexes du développement durable et de l'articulation des démarches ;
- une mobilisation difficile des portages politiques et techniques ;
- le risque d'une consultation démocratique déséquilibrée, entre le niveau régional et l'infra territorial par exemple.

📌 Recommandations

Réussir l'articulation entre l'agenda 21 et les autres projets stratégiques de développement territorial implique de trouver des palliatifs à ces risques identifiés. Ci-après, quelques pistes émises par les participants à l'atelier :

En amont de la démarche	Au moment de la réflexion	Au cours de la mise en œuvre
Développer une culture commune pour favoriser une articulation entre politique territoriale et développement durable.	Utiliser le cadre de référence national « agenda 21 » comme fondement des stratégies territoriales.	Permettre l'évolution des outils entre eux pour une démarche de progrès.
Se donner le temps et les moyens de l'appropriation.	Partir des finalités et du projet avant de se poser la question des outils.	Harmoniser les critères d'éligibilité des aides.
	Harmoniser les calendriers d'élaboration et de mise en œuvre.	Assurer une évaluation coordonnée et articulée.
	Harmoniser les priorités définies.	



2. L'AGENDA 21, UNE VOCATION DISTINCTE SELON LES ÉCHELLES TERRITORIALES

La vocation d'un agenda 21 local peut sensiblement varier en fonction de son niveau territorial : en effet, il n'aura pas nécessairement le même rôle selon qu'il couvre une région, un département, ou une commune.

Tandis qu'à l'échelle communale, l'agenda 21 pourra par exemple constituer le programme opérationnel de l'ensemble des actions conduites par la collectivité, à l'échelle régionale, il pourra servir à coordonner l'ensemble des démarches territoriales de développement et à favoriser leur cohérence avec ses propres orientations. Les agendas 21 communaux ou intercommunaux pourraient devenir, dans ce cas, les traductions opérationnelles du cadre général fixé par l'agenda 21 régional. La vocation stratégique et territoriale de celui-ci est alors renforcée.

D'une autre manière, aux échelles départementale et régionale, la vocation de l'agenda 21 pourra être d'accompagner et d'impulser la prise en compte du développement durable par les territoires infra. Cela pourra passer par exemple par la mise en place de politiques contractuelles entre les différents échelons territoriaux.

Au regard de cela, les participants préconisent un certain nombre d'actions qui pourraient favoriser à la fois cette prise en compte différenciée des échelles d'intervention des agendas 21 locaux et une plus grande cohérence entre les différents agendas 21 (communal, départemental, régional...) et/ou politiques territoriales de développement, en particulier aux niveaux régional et départemental.

Il s'agirait par exemple :

- **d'inciter les départements et les régions à renforcer les dimensions territoriale (traduction locale des orientations prises au niveau régional et départemental) et stratégique de leur agenda 21** pour mieux diffuser la démarche de développement durable aux niveaux infra ;
- **de développer des politiques contractuelles agenda 21 et des principes d'éco conditionnalité des aides harmonisés à des niveaux locaux** pour impulser et encadrer des politiques locales de développement durable ;
- **de faire des démarches régionales et/ou départementales l'outil de mise en cohérence des politiques plus locales** : l'agenda 21 régional ou départemental se positionne comme le cadre permettant de régler la question de la cohérence des différentes approches de développement durable (agenda 21 ou autres) conduites

sur son territoire : l'objectif in fine étant de renforcer l'efficacité globale des politiques engagées. Pour cela, l'association de l'ensemble des acteurs du territoire est nécessaire.

L'ensemble de ces actions permettrait d'assurer une meilleure cohérence entre les actions et projets de développement territoriaux initiés aux échelles très locales, et les projets conduits à des échelles plus grandes.

Référence - « *Le Schéma régional de développement du territoire et le développement durable : expérience du Nord-Pas-de-Calais* », Sylvie Depraetere, in *Territoires 2030, Changement climatique, énergie et développement durable des territoires*, DATAR, décembre 2005, pp. 85-90. www.diact.gouv.fr/IMG/Fichiers/archives/Territoires-2030-N_2.pdf

Articuler agenda 21 et SRADDT, quelles leçons tirer de l'expérience de la Région Limousin ?

À l'origine, les deux démarches agenda 21 et SRADDT étaient menées en parallèle, avec un portage politique et technique différent, des instances de pilotage non partagées, des démarrages dans le temps légèrement décalés.

La rencontre entre les outils : un constat et deux temps

Constat : les deux exercices « agenda 21 » et « SRADDT » s'appuient sur un même diagnostic territorial prospectif, demandant une large concertation des acteurs régionaux, afin de dégager des orientations à 10 ans pour un aménagement et un développement durables du territoire.

Deux temps : la rencontre entre les deux démarches se fait en deux temps :

- 1^{er} temps : *rapprochement des techniciens* dans le cadre de réunions régulières entre « schématologues » (chargés de mission des différentes démarches (SRDE⁽⁶⁾, SRIT⁽⁷⁾, PRDF⁽⁸⁾) et bien entendu SRADDT et agenda 21). L'objectif de ces réunions est d'assurer une certaine cohérence entre ces démarches.
- 2^e temps : *réunion des personnes en charge du SRADDT et de l'agenda 21* au sein d'une même délégation transversale et rattachée directement à la Direction générale des services.

6. Schéma régional de développement économique.

7. Schéma régional des infrastructures et des transports.

8. Plan régional de développement des formations.



Avantages et inconvénients du rapprochement entre les deux outils

Avantages pour l'agenda 21	Avantages pour le SRADDT
Sortie de la seule dimension environnementale.	Consensus autour des finalités du développement durable.
Lien renforcé avec les autres schémas.	Affichage fort de l'enjeu climatique en lien avec les politiques existantes du Conseil régional.
Large concertation du SRADDT.	Opérationnalité des actions de l'agenda 21.
	Conférence de citoyens sur le changement climatique (en lien avec l'agenda 21).
Portage politique fort du Président. Optimisation des moyens.	
Inconvénients pour l'agenda 21	Inconvénients pour le SRADDT
Risque d'être trop englobant.	Le seul document « charte » peut manquer d'opérationnalité.
Calendrier contraint par celui, plus complexe, du SRADDT.	
Moins bonne lisibilité de l'extérieur	

Le fonctionnement aujourd'hui

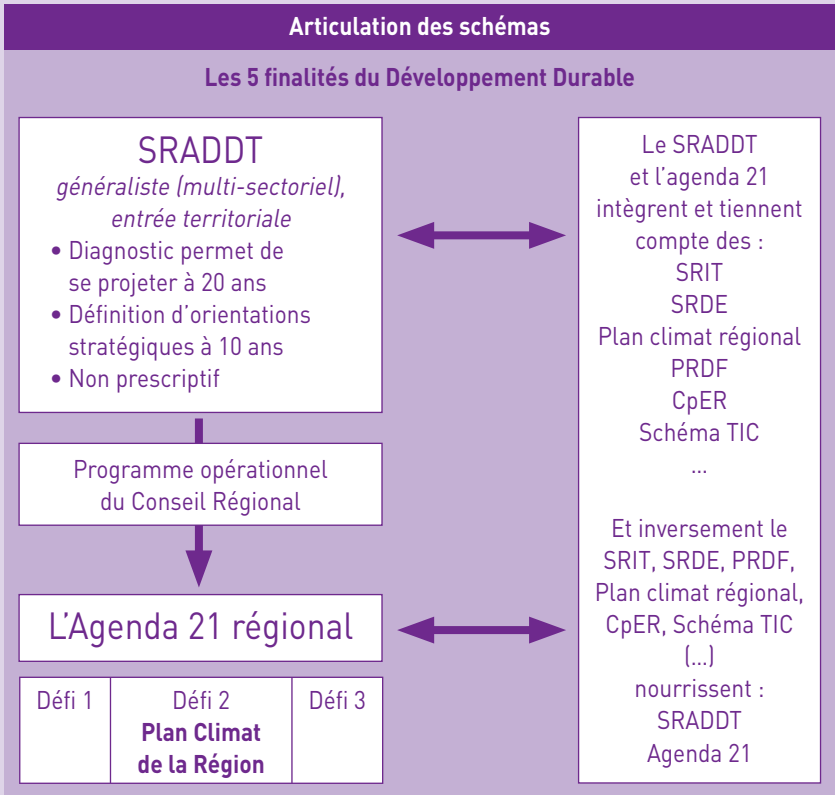
L'agenda 21, avec une trentaine d'actions, est la déclinaison opérationnelle de la charte du SRADDT au regard des compétences de la Région.

Les deux projets sont pilotés dans une même délégation transversale. Dans la phase de mise en œuvre des deux outils (après juin 2009), les instances de pilotage devraient être remises à plat ; elles pourront être fusionnées.

Les bonnes idées à retenir

- Le rapprochement politique et technique comme préalable à une bonne articulation et à une transversalité des politiques : le portage des deux exercices par le Président, les réunions de « schématologues », les missions dédiées qui dépendent de la même délégation transversale.

- L'agenda 21 interne pour construire une culture « interne » autour du développement durable et de ses enjeux (avant de le lancer sur les politiques de la collectivité).
- L'agenda 21 comme outil opérationnel, un « outil pour faire » et rendre concret le SRADDT (par rapport aux compétences régionales).



Contact : Claire-Lise Noguera - Chargée de mission agenda 21
 cl-noguera@cr-limousin.fr



Une cohérence trouvée entre trois outils au service du développement durable : l'exemple du Pays d'Arlysère

Historique

En 2000 le Pays d'Arlysère engage une réflexion sur l'avenir de son territoire, au travers de l'outil contractuel régional (Contrat Global de Développement) qui se poursuit en 2005 avec la signature d'un nouveau contrat dont l'agenda 21 local constitue le programme opérationnel.

La rencontre entre les outils

La cohérence entre les outils s'opère dès leur élaboration avec la mise en place d'une réflexion commune et concomitante sur les trois futurs outils d'aménagement et de développement du territoire : contrats avec les autorités départementales (CTS⁽⁹⁾) et régionales (CDPRA⁽¹⁰⁾), SCoT, agenda 21 local. Elle se met en œuvre grâce à une équipe technique commune et parce que l'agenda 21 local constitue le cadre stratégique du Pays.

Le fonctionnement aujourd'hui

Les ateliers 21 étudient les projets des acteurs locaux dans le cadre des CDPRA-CTS et donnent un avis.

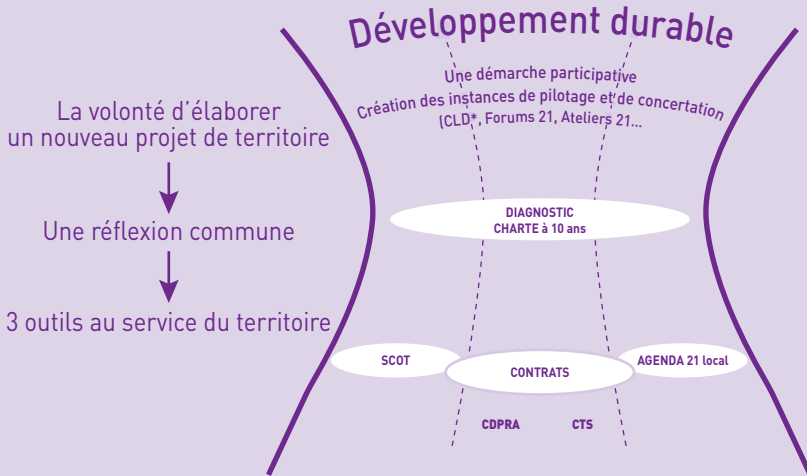
Le conseiller énergie et environnement d'Arlysère étudie ces mêmes projets au regard de la Charte de développement durable d'Arlysère et émet un avis.

Sur la base de ces avis, le Comité de Pilotage instruit les dossiers de demande de subventions dans le cadre des CDPRA-CTS.

9. Contrat territorial de Savoie.

10. Contrat de développement pays de Rhône-Alpes.

3 outils au service du Développement Durable du territoire



* CLD : Comité local de développement

Les bonnes idées à retenir

- L'agenda 21 comme outil d'intégration de la participation et comme méthode de travail (au sein d'Ateliers 21 et de Forums 21, et du Conseil local de développement).
- La mise en place d'une charte de développement durable, passage obligé de tous les projets du Pays, qui instaure des principes à respecter et une grille d'analyse.
- La cohérence assurée grâce au croisement des périmètres et à une concordance des calendriers.
- Un calendrier rythmé.
- La notion de pragmatisme : la démarche s'est construite en avançant, en fonction du processus politique local. Il n'y avait pas de modèle préconçu, mais une capacité à adapter les outils existants aux spécificités et besoins du territoire.

Contact : Syndicat d'Arlysière, Laetitia Baccari
 Chargée de mission développement durable et communication
 laetitia.baccari@arlyse.fr



Chapitre 3

L'AGENDA 21 LOCAL, UN OUTIL POUR UN AMÉNAGEMENT ET UN URBANISME DURABLES ?

L'urbanisme et l'aménagement sont encadrés par des outils réglementaires comme le Plan local d'urbanisme (PLU), et le Schéma de cohérence territoriale (SCoT). Ceux-ci intègrent chacun un Projet d'aménagement et de développement durable (PADD), porteur d'une vision d'un aménagement et d'un urbanisme durables. Néanmoins, les ambitions du PADD sont souvent trop timides ; finalement il est encore rare de voir les projets d'urbanisme et d'aménagement s'inscrire dans une véritable démarche de développement durable.

Les techniques et méthodes de travail doivent aujourd'hui évoluer et s'adapter aux nouveaux besoins et exigences. Les impulsions du Grenelle et la réalisation de quartiers durables pilotes depuis quelques années devraient permettre de refondre plus largement les politiques d'aménagement au regard du développement durable. L'agenda 21 peut-il piloter cette dynamique ?

1. PLU ET SCOT : DEUX OUTILS RÉGLEMENTAIRES POUR DÉCLINER

LES ORIENTATIONS DE L'AGENDA 21 EN MATIÈRE DE PLANIFICATION STRATÉGIQUE

L'appréhension de l'agenda 21 en tant qu'outil stratégique est primordiale. Bien plus qu'un programme d'action, il a vocation à soutenir une vision d'avenir pour le territoire et à être décliné avec les outils d'urbanisme et d'aménagement.

Documents d'urbanisme et agenda 21 local : deux vocations différentes

La particularité du dialogue entre l'agenda 21 et les outils de planification urbaine, réside dans la rencontre entre deux types d'approches bien distinctes. Avec l'agenda 21 local, on se situe dans une démarche volontaire partagée, incitative, vouée à accompagner et orienter le changement. De leur côté, le PLU, qui fixe notamment le droit des sols, et le SCoT, qui définit les grandes problématiques d'aménagement d'un territoire, sont pour les collectivités territoriales les documents principaux réglementant l'aménagement. Ils sont contraints par un cadre juridique fixé dans le code de l'urbanisme (avec les risques de contentieux que cela implique).

L'agenda 21, démarche volontaire, ne peut donc s'apparenter à un PLU ni à un SCoT mais ces démarches doivent être articulées.

? Questions

Comment mieux intégrer les finalités du développement durable, et plus précisément les objectifs définis dans le cadre de l'agenda 21, dans les dispositions réglementaires des PLU et des SCoT ?

! Points de vigilance

- Juridiquement on ne peut pas imposer les finalités du développement durable dans le PLU, mais le PADD peut y répondre dans les objectifs.
- Les règles locales d'urbanisme peuvent par ailleurs *imposer* des contraintes architecturales propres à la région (type de toit, utilisation de matériau) qui peuvent être incompatibles avec les principes de construction écologique (type toitures végétalisées) et le permis de construire pour ce genre d'ouvrage peut donc être refusé.



Fiche outil

Le Plan local d'urbanisme (PLU)

Objet

« Les plans locaux d'urbanisme définissent, [...] les règles d'urbanisme, de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers, des paysages et de préservation ou de restauration des continuités écologiques ainsi que les orientations d'aménagement et de programmation relatives à l'urbanisme, à l'habitat et aux déplacements. »
(Projet de loi Grenelle 2).

Initiative et portage

L'élaboration des PLU relève des communes ou établissement public de coopération intercommunale (EPCI) – communauté urbaine ou d'agglomération.

Périmètre et compatibilité

Un PLU peut être élaboré au niveau d'une commune ou au niveau d'une structure intercommunale, communauté d'agglomération ou communauté urbaine. L'intégralité du territoire de la (des) commune(s) concernée(s) est soumise au PLU, y compris les ZAC qui pouvaient autrefois disposer de leur propre document d'urbanisme, le Plan d'aménagement de zone. Seules sont exclues du champ du PLU des zones dont l'aménagement relève de la compétence de l'État (secteurs sauvegardés au sens de la loi Malraux [centres historiques des villes] et opérations d'intérêt national). Il doit être compatible avec la Directive territoriale d'aménagement (DTA).

Contenu

Le PLU comprend :

- un rapport de présentation qui expose le diagnostic, analyse l'environnement et explique les règles ;
- un projet d'aménagement et de développement durable qui définit les orientations générales d'aménagement et d'urbanisme retenues pour l'ensemble de la commune ; un ou plusieurs documents graphiques ;
- un règlement qui délimite les zones urbaines (U), les zones à urbaniser (AU), les zones agricoles (A) et les zones naturelles (N). Il fixe les règles applicables à l'intérieur de chacune de ces zones.

Pour aller plus loin

PLU témoins :

<http://www2.urbanisme.equipement.gouv.fr/actu/default.htm>

- Le Projet d'aménagement et de développement durable (PADD), clé de voûte du Schéma de cohérence territoriale (SCoT) et du Plan local d'urbanisme (PLU), a pour objet d'orienter les territoires vers un urbanisme et un aménagement durables. Mais dans les faits, il parvient trop rarement à imposer la prise en compte par le PLU des finalités du développement durable.

Recommandations

- Analyser les textes pour comprendre ce que peut proposer, imposer, produire un outil d'urbanisme et ce qu'il doit prendre en compte ou favoriser.
- Soulever au préalable les points de contradiction entre les documents, PLU et agenda 21 par exemple, ou préparer ou inscrire la révision des documents de planification dans le programme d'action agenda 21.

L'agenda 21 local, porteur de la vision stratégique du territoire

Les travaux sur la densité urbaine, et plus largement sur la « ville post-carbone » témoignent aujourd'hui d'une volonté partagée de renouveler la perception et les modes de gestion des équilibres territoriaux. Pour gérer les ressources, répondre aux nouveaux besoins des habitants (accès aux services), garantir un cadre de vie de qualité pour tous et favoriser la cohésion sociale, une autre vision de la ville et des rapports espaces urbains / espaces ruraux est nécessaire.

Les discussions dans le cadre du Grenelle de l'environnement ont affirmé la nécessité d'intégrer les finalités du développement durable dans les outils du code de l'urbanisme.

Le projet de loi Grenelle 2, par les modifications du code de l'urbanisme qu'il propose, vise à simplifier l'organisation pyramidale des documents opposables dont la multiplicité et l'empilement sont source de confusion et d'insécurité juridique.

SCoT et PLU devront ainsi traduire les objectifs du développement durable : lutte contre le réchauffement climatique, lutte contre l'étalement urbain et recherche d'un aménagement économe de l'espace et des ressources, préservation et restauration de la biodiversité et des continuités écologiques. Les PLU pourront imposer des seuils de densité minimale. Ils devront prendre en compte lorsqu'ils existent, les schémas de cohérence écologique et les plans climat territoriaux. Ces derniers, pour rappel, doivent être mis en cohérence avec l'agenda 21 qui porte la vision globale et stratégique de l'évolution du territoire. De manière transitive, les PLU et les SCoT ne peuvent donc plus s'élaborer en parallèle et sans cohérence avec l'agenda 21.



? Question

L'agenda 21 peut-il renforcer la vision territoriale et stratégique proposée par le PADD du SCoT ?

L'agenda 21 est un projet en deux volets : vision stratégique du territoire et plan d'actions. Tout comme le PADD, il doit spatialiser les enjeux du territoire pour montrer les équilibres et les déséquilibres, sociaux, économiques et environnementaux. C'est la clé du succès de l'agenda 21.

Il peut dès lors constituer la politique de cadrage du territoire. Sa traduction spatiale et opérationnelle se fera grâce aux outils PLU et SCoT.

Dans ce cas, les outils réglementaires devraient traduire l'esprit de l'agenda 21, et donc être modifiés en conséquence. Un travail transversal entre les différents services et les acteurs locaux sera plus que jamais nécessaire pour aller dans ce sens.

2. CONSTRUIRE LA COHÉRENCE ENTRE OUTILS RÉGLEMENTAIRES ET AGENDA 21

Des rapprochements à opérer entre deux cultures

Les chargés de mission développement durable / agenda 21 sont amenés à travailler avec les techniciens de l'aménagement et de l'urbanisme pour échanger sur la stratégie de développement durable du territoire. Une bonne coordination des services, liée à un portage politique fort, est nécessaire pour donner de la légitimité au projet et soutenir la transversalité. La difficulté de ce décloisonnement tient à la spécificité de l'objet urbanisme, fait de contraintes réglementaires fortes et d'un langage technique difficilement transmissible.

Entre ces deux mondes souvent éloignés et pourtant très complémentaires, la nécessité du partage d'une culture commune se fait ressentir avec force.

? Questions

- **Comment organiser le management des deux démarches en termes de pilotage politique et de coordination technique ?**
- **Comment l'organisation interne de la collectivité peut-elle favoriser la cohérence des pratiques ?**
- **Quels sont les éléments qui freinent ou agissent en faveur d'un décloisonnement ?**

Comment articuler la démarche volontaire de l'agenda 21 avec les outils réglementaires ?

Deux questions à Pierre Miquel, responsable du pôle planification territoriale stratégique au Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer (MEEDDM).

Quelle complémentarité entre la démarche agenda 21 et les outils réglementaires ?

Les documents d'urbanisme, dont les Schémas de cohérence territoriale (SCoT), sont fondés sur un projet d'aménagement et de développement durable qui doit avoir un lien avec l'agenda 21. Alors que l'agenda 21 fixe un cadre et une ambition politique de développement durable, les outils réglementaires d'urbanisme permettent aux élus de choisir un projet de territoire à partir d'une réflexion prospective.

Réalisée sous une forme itérative, la démarche SCoT permet de donner un contenu concret à la spatialisation future du territoire : armature urbaine à privilégier, lien urbanisme-réseaux de transports, préservation des corridors écologiques, protection de zones agricoles sensibles, répartition des logements à réaliser, structuration des espaces à dominante économique... En abordant à la fois les enjeux localisés de mixité des fonctions urbaines, de cohésion sociale et de protection de l'environnement, les outils d'urbanisme réglementaires sont complémentaires de l'agenda 21, au service d'une politique d'aménagement contribuant à la qualité du cadre de vie de la population.

Quelle gouvernance sera la plus adaptée pour favoriser une mise en cohérence des outils d'aménagement et d'urbanisme avec les principes du développement durable ?

La gouvernance idéale n'existe pas. C'est à chaque bassin de vie de trouver le mode d'organisation de son territoire. Une maîtrise décisionnelle du développement des infrastructures de transport paraît essentielle, par exemple, pour orienter un développement durable du territoire, mais l'organisation de la politique de l'habitat est aussi fondamentale pour corriger ou renforcer la cohésion sociale. Les compétences des collectivités peuvent s'entrecroiser, les échelles de territoires s'imbriquent souvent, les solidarités et les partenariats par bassin de vie et entre bassins de vie sont à développer ou à consolider pour un développement vertueux, à travers une forte volonté politique.



Le Schéma de cohérence territoriale (SCoT)

À l'échelle d'un bassin de vie, le SCoT définit les objectifs et les priorités intercommunales en matière d'urbanisme, de logement, de transports et de déplacements, de développement des communications numériques, d'équipement commercial, de développement économique, touristique et culturel, de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers, des paysages et des ressources naturelles, et de préservation et de restauration des continuités écologiques.

Périmètre

Le SCoT est élaboré par un ou plusieurs Établissement(s) public(s) de coopération intercommunale (EPCI). Il couvre un territoire continu et sans enclave, sans limite de seuil de population, en tenant compte des réalités du bassin de vie, d'habitat ou d'emploi.

Contenu

- Le *rapport de présentation* contient un diagnostic du territoire et un état initial de l'environnement.
- Le *PADD* définit le projet de la collectivité à un horizon de 10 à 20 ans pour répondre aux besoins exprimés dans le diagnostic. Il définit les choix de la collectivité en matière d'urbanisme, d'aménagement et de protection de l'environnement.
- Le *Document d'orientation générale* (DOG), plus technique, définit les orientations qui devront être respectées dans les autres outils et démarches (PLH ou PLU par exemple).
- Une évaluation des incidences du projet sur l'environnement doit être prévue.

Articulation prévue par les textes

Le SCoT est opposable au PLU et à la carte communale, aux Programmes locaux de l'habitat (PLH), aux Plans de déplacements urbains (PDU), aux opérations foncières et d'aménagement, aux schémas de développement commercial et aux autorisations d'urbanisme commercial.

Le SCoT est soumis :

- aux lois et aux Projets d'intérêt général (PIG) définis au titre de l'État ainsi qu'à toutes les prescriptions données par l'État ou les collectivités territoriales à l'occasion de son élaboration ou de sa révision ;
- aux Directives territoriales d'aménagement et de développement durable (DTA) ;
- aux Directives de protection et de mise en valeur des paysages ; aux prescriptions d'aménagement des parcs nationaux et de leurs zones périphériques ; aux chartes des parcs naturels régionaux ; aux schémas de mise en valeur de la montagne et du littoral ; aux Schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE).

Sont également pris en considération :

- les programmes d'équipement de l'État, des collectivités locales, des établissements publics ;
- l'occupation des sols des territoires frontaliers.

Pour aller plus loin

La démarche SCOT-témoins :

<http://www2.urbanisme.equipement.gouv.fr/actu/SCOT/accueil.htm>

L'organisation, quand elle tend vers la transversalité, peut être un levier du développement durable (à la fois technique et politique) : par des schémas d'organisation et des méthodes de travail en interne, des processus de concertation avec les acteurs, ou encore le partage d'objectifs communs et d'une culture commune. Une équipe soudée et portée politiquement permettra de soutenir le décloisonnement interne.

Recommandations

- Mettre en avant le rôle de l'agent coordonnateur des démarches, tant agenda 21 que SCoT ou PLU. Ils jouent chacun des rôles centraux et sont les garants des liens avec les techniciens qui réalisent les documents.
- Réunir un comité de suivi avec des représentants de chaque service.
- Mettre en place un « management par projet » afin de poser des enjeux communs à tous les services.
- Sensibiliser et former au développement durable mais aussi aux enjeux de l'urbanisme et de l'aménagement de manière intégrée.
- Valoriser les ressources humaines et les compétences liées à chaque domaine d'action.
- Se doter d'un vocabulaire commun.
- Mettre à disposition une boîte à outils commune pour les pratiques d'aménagement et d'urbanisme durables.

L'agenda 21 du Grand Lyon : un outil d'acculturation

L'agenda 21 et le SCoT : deux documents distincts, des interlocuteurs différents

L'agenda 21 du Grand Lyon, document cadre d'orientation et programme d'actions, a été délibéré en mai 2005. Il s'agissait alors d'un agenda 21 de services, porté sur l'exemplarité de la collectivité, sans traduction spatiale a priori. Ses 5 orientations stratégiques se distinguaient clairement d'objectifs « territorialisables ».

Le SCoT et le PADD ont été élaborés et validés par le Syndicat mixte d'étude et de programmation de l'agglomération lyonnaise (SEPAL) en avril 2007, avant le Document d'orientation générale.



Une articulation en 4 étapes

1 - Les services ont fait remonter des bonnes pratiques pour alimenter le plan d'actions de l'agenda 21 : approches environnementales de l'urbanisme, référentiel habitat durable, plan de lutte contre le bruit, plan climat.

2 - L'agenda 21 a contribué à diffuser et à faire connaître les bonnes pratiques et les démarches expérimentales des services au niveau de l'ensemble de l'institution. Le Grand Lyon a élaboré un référentiel habitat durable, qui a été diffusé et généralisé dans le cadre de l'agenda 21 démontrant l'intérêt de celui-ci pour instaurer une transversalité au sein d'une collectivité locale.

3 - Les démarches développement durable énoncées dans l'agenda 21 se retrouvent dans les documents de planification.

L'agenda 21 peut aider à diffuser les finalités du développement durable. Sur les questions climat/énergie, l'agenda 21 a un volet plan climat; pour l'urbanisme, la réduction des émissions de gaz à effet de serre se retrouve dans le Document d'orientation générale du SCoT.

4 - Le développement durable constitue la clé d'entrée des politiques publiques, il devra être derrière chaque grande orientation stratégique. Pour cela une articulation des acteurs est indispensable (au niveau des services, du pilotage des outils...).

PADD/PLU et agenda 21 ont été élaborés à la même période. L'agenda 21 alimente le PLU : préservation de la biodiversité ; rétro-zonage de zones « à urbaniser » en zones « espaces naturels » ; maintien d'une trame verte ; gestion des risques naturels et des nuisances. Inversement, le PLU peut aussi alimenter l'agenda 21 (la question des infrastructures de transport en commun a été d'abord évoquée par le biais de l'urbanisme).

Mais les applications directes de l'agenda 21 dans le PLU restent limitées.

L'agenda 21 :

- est légitime pour mettre en place la concertation ;
- est un outil de partage des compétences ;
- doit encore développer la question économique, ayant fortement développé le lien entre les déclinaisons environnementales et sociales.

C'est un **outil d'acculturation** avant d'être un outil réglementaire.

Contact : Béatrice Couturier, Chargée de mission développement durable,
Direction générale du développement urbain
bcouturier@grand-lyon.org

Des calendriers et des objectifs à harmoniser

? Questions

- **Comment gérer les différentes temporalités entre agenda 21 et documents d'urbanisme ?**
- **Le PLU peut-il être élaboré en fonction de l'agenda 21 ou inversement ?**

↘ Recommandations

- S'appuyer, si possible, sur les convergences de calendrier.
- Si l'on souhaite en faire un document de cadrage, élaborer l'agenda 21 en amont représente la meilleure option.
- Lorsque l'agenda 21 vient après le SCoT et le PLU, il est nécessaire de programmer leur révision en fonction des orientations de l'agenda 21 et des finalités du développement durable.

? Question

Comment la cohérence peut-elle se traduire concrètement ?

L'agenda 21 doit être un outil de cohérence des politiques publiques menées sur un territoire dont celles en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire. L'articulation des outils ne doit pas complexifier l'exercice ni prendre l'aspect d'une « usine à gaz » ! Le partage d'objectifs, la mise en commun d'outils et de méthodes, peuvent être longs à initier, mais visent à renforcer l'efficacité des politiques.

↘ Recommandations

- Construire une « architecture » entre les outils, une ossature commune, des diagnostics liés voire communs.
- Mutualiser les données à l'échelle d'une agglomération, pour permettre à terme de réduire les coûts.
- Alimenter la réalisation de chaque document par une large concertation, pour garantir leur cohérence.
- Compléter le diagnostic par une évaluation des politiques au regard du développement durable.
- Pour favoriser une vision prospective, engager une adaptation sur le long terme et faire partager des scénarios d'avenir : ne pas se contenter du diagnostic.
- Les objectifs quantitatifs des différents outils ne doivent pas se contredire.



Par exemple, sur les questions de logement, de densification ou du nombre de places de parking par logement, comment le PLU peut-il agir en respectant l'objectif de l'agenda 21 de développement des déplacements doux ?

Ces objectifs se traduisent de manière opérationnelle et spatiale dans la rédaction des articles du PLU : il est par exemple possible d'augmenter le nombre de places de stationnement pour les vélos.

Point de vigilance

Le « diagnostic inventaire » peut être mal compris par les citoyens (gaspillage de temps et de budget). Le diagnostic doit privilégier certains éléments stratégiques.

Références

« Documents d'urbanisme et développement durable », rubrique sur le site de l'ARENE Ile-de-France :
<http://www.arenidf.org/fr/Documents-durbanisme-et-developpement-durable-114.html>

« Agenda 21 local et PLU : deux démarches au service des communes pour un projet de développement durable », Guide ARENE Ile-de-France, 2004.
<http://www.arenidf.org/medias/fichiers/agenda21.pdf>

Urbanisme et développement durable sur le site du CERTU (Centre d'étude sur les transports, l'urbanisme et les constructions) :
http://www.certu.fr/fr/Projets_transversaux-n206/Développement_durable-n207-s_thematique_projects.html

Site Environnement et urbanisme du CERTU :
<http://www.environnement-urbanisme.certu.equipement.gouv.fr/>

Concilier urbanisme et développement durable :
http://www.auxilia.asso.fr/pages/articles/fiche.php?s_code=urbanismedd

Bilan du 3^e appel à projet « Outils et démarches en vue de la réalisation d'agendas 21 locaux » Le développement durable dans les projets d'aménagement, Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire, juin 2008.
<http://www.observatoire-territoires-durables.org/spip.php?article819>

L'agenda 21 de Mouans-Sartoux, un outil « de résistance » au service de la cohérence territoriale

Daniel Le Blay, Adjoint à l'Urbanisme de Mouans-Sartoux

La commune de Mouans-Sartoux est située au cœur du bassin de vie Cannes-Grasse-Antibes, à l'ouest des Alpes-Maritimes. Ce bassin étant contraint au nord et à l'ouest par la montagne et au sud par la mer, c'est vers le centre du bassin que s'orientent les pressions engendrées par l'urbanisation et les projets d'aménagement supra-communaux.

Depuis les années 70, la commune n'a eu de cesse de résister aux pressions : mutation de la parfumerie grasseoise, risque de voir le village se transformer en cité dortoir, projet de voie rapides et autoroute au milieu de la forêt... Face à cela, la commune a su réagir : pour préserver ses ressources naturelles, elle a opté pour une gestion de l'eau en régie, elle a augmenté progressivement sa maîtrise foncière et son espace forestier... Elle a repoussé cinq tentatives d'implantation sur la commune voisine (mais à 500 m de notre cœur de village) d'un centre commercial de 40 000 m². Elle a créé un parc d'activités très dynamique... 30 années de mobilisation pour des solutions de transport en commun ont permis d'aboutir à la réouverture de la voie ferrée Grasse-Cannes en 2005... Toutes ces actions, accumulées au fil du temps dans les domaines de l'énergie, de la vie culturelle et associative ou du tissu économique, invitaient à une relecture du territoire à l'occasion de la révision du PLU. Pour garantir que cette révision se fasse en cohérence avec les finalités du développement durable, la commune a fait le choix de la démarche agenda 21.

En 2002, date de création de Pôle Azur Provence, l'agglomération dont est membre Mouans-Sartoux, a élaboré une charte pour l'environnement. Mais ce travail restait limité aux aspects environnementaux des cinq communes concernées. L'agenda 21, associé à la révision du PLU, est apparu comme un outil susceptible d'aider la commune à aller plus loin. Il proposait en effet à la population une plus grande lisibilité des enjeux liés à la maîtrise des ressources naturelles et foncières, à la solidarité ou aux modes de consommation et de production.

Des rendez-vous de concertation ont été organisés pour évaluer les besoins, recenser les propositions, et s'assurer du maintien des acquis en termes de qualité de vie ou de préservation de la biodiversité. Le diagnostic de l'agenda 21 étant aussi celui du PLU, les orientations de l'agenda 21 seront aussi celles du PADD dans le PLU. Ainsi, la force juridique du PLU devrait aider la commune à résister face à des projets incompatibles avec les finalités du développement durable. De même, les actions spécifiques de l'agenda 21 devront permettre de renforcer le territoire communal, d'accroître la prise de conscience des risques persistants de déséquilibre écologique du village à la planète, améliorer les capacités de résistance pour un avenir durable et supportable.



L'agenda 21 de Rennes Métropole : un projet stratégique pour l'agglomération

En 2004, tous les documents de planification stratégique pour l'agglomération ont été redéfinis, ce qui a permis de penser leur articulation. En novembre 2004 intervient la délibération sur l'agenda 21 local, lancé pour créer de la cohérence.

Le 1^{er} volet de l'agenda 21 est stratégique : l'agenda 21 correspond au projet d'agglomération ainsi qu'au PADD du SCoT. Il intègre également un outil de suivi et un volet « mobilisation des acteurs ». C'est une lecture stricte de la loi Voynet. Le portage politique est assuré par le premier vice-président, ce qui en assure la légitimité. Le portage technique de l'agenda 21, du SCoT et des contrats avec le Conseil général, le Conseil régional et l'État est assuré par la direction de la prospective, qui est transversale.

Le principal document de planification est le SCoT Pays de Rennes (actuellement 4^e génération), qui couvre un territoire plus large que l'agglomération et comprend un schéma de secteur sur Rennes Métropole.

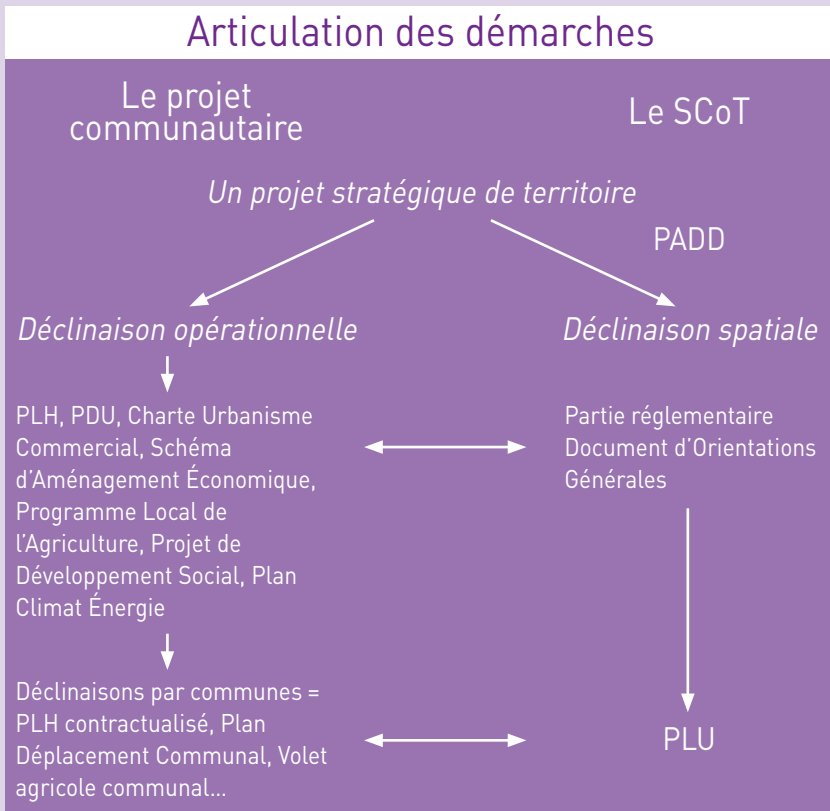
L'agenda 21 ne se substitue pas aux documents d'urbanisme : il en est le document « chapeau » et se décline dans les documents sectoriels. Le PLH est ainsi une déclinaison thématique, élaboré par contractualisation entre Rennes Métropole et les communes.

Le projet communautaire, document d'orientation stratégique métropolitaine est finement articulé avec le PADD.

Le 2^e volet de l'agenda 21 porte sur le suivi de la démarche de développement durable et le 3^e sur les questions de mobilisation en continu, tant des agents en interne que des acteurs et des citoyens du territoire.

Recommandations

- Un portage politique communautaire est nécessaire : sans accord politique, les outils ne suffisent pas.
- La nécessaire mutualisation des services : le service « études urbaines » est mutualisé, il travaille à fois sur des compétences communautaires pour l'agglomération, et sur des compétences communales pour les communes (notamment réalisation des PLU, action foncière, droit des sols), et collabore avec l'agence d'urbanisme.



Contact : Gwénaél Bodo,
 Responsable du Service Prospective Évaluation Développement Durable
g.bodo@agglom-rennesmetropole.fr



Chapitre 4

AGENDA 21 ET PLAN CLIMAT-ÉNERGIE TERRITORIAL, DEUX DÉMARCHES DE DÉVELOPPEMENT DURABLE COMPLÉMENTAIRES

Si l'agenda 21 local est une démarche globale de développement durable, le plan climat-énergie territorial (PCET) répond pour sa part spécifiquement à une des 5 finalités d'un agenda 21 local^[11], à savoir la lutte contre les changements climatiques. PCET et agenda 21 sont des démarches autonomes et interdépendantes à la fois : ces deux projets territoriaux ne se cumulent pas mais se construisent de manière complémentaire et en cohérence sur la durée.

11. Telle que définies dans le cadre de référence des projets territoriaux de développement durable et agendas 21 locaux.

L'articulation de l'agenda 21 et du plan climat permettra à la collectivité de progresser de manière stratégique et opérationnelle vers un développement durable. Chacun des outils présente ses avantages respectifs.

L'agenda 21 local et le plan climat territorial traduisent la réponse des territoires aux enjeux internationaux. Ces outils leur permettent de s'inscrire dans les objectifs fixés par la communauté internationale (Déclaration de Rio, Agenda 21, Convention cadre sur les changements climatiques, le futur accord de Copenhague), dans le cadre européen (chartes pour la durabilité des villes européennes – Aalborg, Séville – paquet climat-énergie) et national (plan climat, stratégie nationale de développement durable). Ces engagements internationaux, européens et nationaux, constituent le cadre d'action global incontournable des agendas 21 et PCET. **Cette articulation entre les enjeux globaux et la stratégie locale crée la spécificité des outils agendas 21 et plans climat.**

Les collectivités territoriales, déjà engagées dans des pratiques ambitieuses et innovantes, sont identifiées par les États comme les acteurs clefs de la mise en pratique opérationnelle des stratégies globales ; elles sont une interface entre le citoyen et les enjeux planétaires.

Le Grenelle de l'environnement renforce le rôle des collectivités dans la lutte contre les changements climatiques. Jusqu'ici, agenda 21 local et plan climat territorial étaient deux démarches volontaires, soutenues par l'ambition des collectivités territoriales. La Loi Grenelle 1, dans son article 7 affirme le rôle de l'État : « l'État incitera les régions, les départements et les communes et leurs groupements de plus de 50 000 habitants à établir, en cohérence avec les documents d'urbanisme, des plans climat-énergie territoriaux avant 2012 » ; tandis que le projet de loi Grenelle 2 propose d'instaurer des Schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie réalisés conjointement par le Préfet de région et le Président du Conseil régional.

Les lois Grenelle soulignent par ailleurs la nécessité de mettre en œuvre les plans climat en cohérence avec les agendas 21 locaux, et les documents d'urbanisme.

L'obligation de résultat est forte, le cadre méthodologique de mise en œuvre des plans climat récent (cf. références). Aussi la demande d'éclairage de la part des collectivités territoriale doit être prise en compte.



Trois règles incontournables sont à retenir pour la mise en œuvre d'un plan climat territorial :

- l'articulation des plans entre les différents niveaux de collectivités : en effet l'objectif global de réduction ne peut être atteint que par la coopération entre ces niveaux ;
- l'inscription des orientations et objectifs du plan climat dans l'ensemble des politiques de la collectivité, notamment dans les documents d'urbanisme ;
- le lien entre l'agenda 21 et le plan climat : ce sera un atout considérable pour la mise en œuvre de ces deux démarches.

Fiche outil

Le plan climat-énergie territorial (PCET)

Objet

Le plan climat-énergie territorial (PCET) est un projet territorial de développement durable axé sur la lutte contre les changements climatiques.

Il vise deux objectifs :

1. Atténuer les changements climatiques

Réduire les émissions de gaz à effet de serre (GES) du territoire, et limiter l'impact de ceux-ci sur le climat. Le PCET conduit le territoire au « Facteur 4⁽¹²⁾ ».

Cela passe notamment par des économies d'énergies, une meilleure efficacité énergétique et le développement des énergies renouvelables, les activités énergétiques étant à l'origine de près de plus des deux tiers des émissions de GES.

Les domaines les plus impactés sont le bâtiment, les transports et les déchets.

Les PCET recouvrent largement l'ensemble des secteurs économiques et la sphère privée.

2. S'adapter aux changements climatiques

L'élaboration d'un PCET a pour objectif d'adapter le territoire aux évolutions climatiques et à leurs impacts. Ceux-ci sont larges et variables d'un territoire à un autre : disponibilité des ressources, variabilité et accentuation des risques (naturels, sanitaires...). L'adaptation se traduit dans les choix stratégiques de long terme pour réduire la vulnérabilité du territoire : diversification et reconversion des activités économiques, adaptation de l'urbanisme et de l'aménagement, développement des moyens de transports, préservation de la biodiversité...

1. ARTICULER L'AGENDA 21 ET LE PLAN CLIMAT

POUR UNE VÉRITABLE STRATÉGIE TERRITORIALE DE DÉVELOPPEMENT DURABLE

Une complémentarité stratégique de fait entre les deux démarches

? Question

Agenda 21 et plan climat peuvent-ils coexister sur un même territoire ?

Oui, ces deux démarches sont à la fois interdépendantes et autonomes.

Une démarche co-construite

Le PCET a vocation à amorcer le changement et à accompagner le territoire dans sa mise en œuvre.

Près de la moitié des émissions de GES découlant des choix et des comportements individuels, l'implication de chacun dans le projet est indispensable. La démarche devra être co-construite, avec les citoyens, décideurs, agents de la collectivité, acteurs socio économiques, entreprises, institutions... L'information, la formation et la sensibilisation sont donc des éléments essentiels du PCET. Comme l'agenda 21 local, il se traduit en actions concrètes sur le territoire, mais également à travers des modifications organisationnelles et structurelles (décloisonnement, partenariat, incitation à l'action collective).

Chaque collectivité territoriale ou intercommunalité peut se lancer dans l'élaboration d'un PCET. Cependant, réalisée à l'échelle du bassin de vie par des structures intercommunales ou des territoires de projet (Communautés d'agglomération, Pays, Parcs naturels régionaux), la démarche sera en mesure d'impacter la gestion des secteurs clés : transports, urbanisme, développement économique... L'échelon régional, doté de fonctions stratégiques et d'un rôle de coordination, apparaît comme une interface privilégiée entre les niveaux local et national.

12. Pour soutenir l'engagement international de réduction des émissions par 2 d'ici 2050, les pays développés doivent diviser leurs émissions par 4 ou 5. La France s'est fixée comme objectif national de diviser par 4 ses émissions de GES (sur base 1990) d'ici 2050. C'est ce que l'on appelle le « facteur 4 ». Cet objectif a été inscrit dans la loi française de programmation fixant les orientations de la politique énergétique en juillet 2005. Ce niveau d'exigence est exprimé dans la loi sous la forme d'une réduction de l'intensité carbone de 3 % des émissions par an.



Des finalités croisées

La lutte contre le changement climatique est une des finalités du développement durable.

Le plan climat est directement orienté vers la lutte contre le changement climatique, mais, comme l'agenda 21, il contribue aux autres finalités du développement durable : la protection de la biodiversité, la cohésion sociale et la solidarité par la lutte contre la précarité énergétique, le développement de modes de production et de consommation responsables, etc. De manière plus générale, ces deux démarches visent à impacter les façons de faire et de penser de l'ensemble des acteurs et parties prenantes.

Par rapport à l'agenda 21, le plan climat a en revanche une spécificité technique : il doit permettre de répondre à des objectifs de résultat précis en terme de réduction d'émissions de GES, quantifiés et chiffrés, à échéance prédéterminée. Ces objectifs sont fixés dans le cadre de négociations internationales et européennes.

Des compétences spécifiques à chaque démarche

Les compétences et outils à développer pour certaines phases et actions du plan climat lui sont spécifiques (diagnostic énergétique par exemple).

Des potentiels de mobilisation différents

Tous deux basés sur une dynamique de changements, agenda 21 et plan climat partagent un même souci démocratique : ils ne peuvent atteindre leurs objectifs que par une mise en mouvement des citoyens et acteurs locaux. La démarche participative d'ores et déjà initiée dans les agendas 21 constitue un atout majeur à ce niveau.

Stratégique et prospectif, l'agenda 21 rencontre parfois certaines difficultés à mobiliser l'opinion publique sur le long terme. La démarche plan climat bénéficie pour sa part du caractère scientifique de la question climatique et d'une audience médiatique très forte, qui constituent un réel potentiel mobilisateur.

Des échelles de réalisation à mettre en cohérence

Agenda 21 et plan climat peuvent être mis en application à tous les échelons territoriaux. Leur pertinence est d'autant plus importante lorsqu'elles s'appliquent aux mêmes bassins de vie et aux mêmes périmètres.

Deux démarches de projet participatif

Les deux démarches reposent :

- sur une même méthode : élaboration partagée d'un diagnostic, d'une stratégie et d'un plan d'action ; fonctionnement en mode projet ;
- des principes communs : d'animation, de pilotage, de participation des acteurs et des habitants, de suivi – évaluation d'amélioration continue.

Chacun des outils présentant des avantages respectifs, leur articulation permet à la collectivité de progresser de manière stratégique et opérationnelle vers un développement durable.

Une configuration idéale type : le plan climat-énergie territorial comme volet thématique et opérationnel de l'agenda 21 local

L'agenda 21, démarche stratégique et transversale, constitue un cadre d'action pertinent pour la mise en œuvre du plan climat. L'agenda 21 intègre des actions de lutte contre le changement climatique. Plusieurs collectivités ont ainsi mis en place un PCET en application de leur agenda 21 : il est alors devenu un programme d'actions ou une déclinaison opérationnelle de l'axe climat de l'agenda 21.

Inversement, le plan climat peut jouer le rôle « d'impulseur » d'une politique de développement durable. Par son opérationnalité, il permet d'engager le territoire ou la collectivité sur la voie du développement durable grâce à des actions concrètes, ce qui peut ensuite se poursuivre par la mise en œuvre de démarches plus larges et d'un agenda 21.



2. CONSTRUIRE LA COMPLÉMENTARITÉ ENTRE AGENDA 21 ET PLAN CLIMAT-ÉNERGIE TERRITORIAL

Pour les participants de l'atelier de travail, deux propositions permettent d'assurer une complémentarité construite entre agenda 21 et plan climat : la réalisation d'une étude d'opportunité en amont de l'engagement des démarches, et le renforcement du fonctionnement en mode projet.

Réaliser une étude d'opportunité du territoire

La première proposition porte sur la connaissance même du territoire, des acteurs qui le composent et de ses besoins. Elle s'adresse plus précisément aux collectivités qui n'ont encore mis en place ni agenda 21, ni plan climat.

Évaluer les besoins du territoire

Une étude d'opportunité du territoire, qui se traduit par l'analyse du tissu d'acteurs et de l'institution et la hiérarchisation des besoins, permet d'identifier les effets levier et les obstacles des deux démarches. La collectivité peut alors choisir de se lancer dans un agenda 21, un plan climat ou les deux, et surtout programmer de manière cohérente ces démarches dans le temps.

Une attention particulière doit être portée aux actions déjà menées sur le territoire par les acteurs institutionnels, les associations et les entreprises. La prise en compte des forces et des faiblesses du territoire constituera un élément primordial de l'étude d'opportunité.

Clarifier la répartition des compétences

La connaissance de la répartition des compétences entre les différents échelons territoriaux (communes, intercommunalités, départements, régions etc.) constitue un point essentiel de l'articulation entre les démarches. Il s'agira dès la phase de concertation d'associer ces autres échelons (infra ou supra) et de définir avec eux ce qui, dans la mise en œuvre, relèvera de l'un ou l'autre des opérateurs : c'est par exemple le cas en ce qui concerne les transports et les déplacements, la gestion des pollutions...

S'inscrire dans une « démarche projet »

? Questions

- **Comment s'organise, en interne, l'articulation entre l'agenda 21 et le plan climat ?**
- **Comment sont réparties les fonctions et les compétences au sein des services ? Les deux outils sont-ils pris en charge par les mêmes chargés de mission, au sein des mêmes services ou directions ?**

Le mode projet facilite la mise en cohérence des démarches de PCET et d'agenda 21. Il permet de mettre en exergue l'intelligence collective, d'éviter les doublons, et donc de lever certains freins, notamment financiers.

Objectif 1 : Optimiser les moyens et faire converger les méthodes

Il peut y avoir un risque de « despotisme éclairé » autour des plans climat, dû à la technicité des outils et des compétences mobilisés. Il y a donc un réel intérêt à s'appuyer sur les agendas 21 qui sont des outils efficaces pour partager, évaluer et faire évoluer le projet (via des actions de sensibilisation, de mobilisation collective et la diffusion de nouvelles pratiques).

📌 Recommandations

Les dispositifs participatifs peuvent être conjoints.

- Le diagnostic doit être partagé par tous, il en est de même pour la définition des enjeux et des objectifs.
- Un Livre blanc pourra être publié à l'issue de la phase de concertation : il compilera les propositions exprimées lors des ateliers thématiques, qui seront analysées ensuite par les services de la collectivité.

Le suivi évaluation des deux démarches peut être construit autour d'outils communs.

- Organiser les transferts de méthodologie et d'outils.
- Mutualiser, selon un principe de rationalité, dialoguer et s'organiser avec les services et les partenaires.

Une articulation financière entre les deux démarches doit être recherchée, pour bénéficier des économies d'échelles possibles (par exemple en termes de concertation), et de l'effet synergique des subventions/soutiens.



Programmer l'articulation des deux démarches et de leurs étapes respectives dans le temps.

- La programmation doit se faire sur la durée du mandat.
- Trouver/créer des étapes de mutualisation des deux démarches (calendrier) : événements, communication, actions communes etc.
- Définir et évaluer les différents degrés d'urgence.
- Travailler en continuité, sans rupture entre les projets dans le temps. Ces processus ne peuvent se concevoir comme « finis ».

Objectif 2 : Clarifier l'organisation interne

L'organisation interne est garante de la cohérence entre les deux démarches, il est donc nécessaire d'y veiller. La gouvernance initiée dans le cadre de l'agenda 21 constitue un apport fondamental pour le plan climat.

Les pilotages politiques et stratégiques gagneront à être croisés.



Recommandations

- Le portage politique des deux démarches doit être lié.
- Une cellule de pilotage transversale aux services, pour l'agenda 21 et le plan climat, doit être mise en place. Elle pourra être rattachée directement à la Direction générale des services.
- Il est intéressant d'avoir une équipe projet formée autour d'un binôme élu/technicien.
- Le décloisonnement des services pourra s'opérer progressivement.



Points de vigilance

- La répartition des fonctions et des attributions entre élus et entre agents peut être l'objet de conflits en interne (rivalités).
- Les deux démarches sont délicates, elles peuvent être sources de conflits car elles concernent tous les domaines et remettent en cause les organigrammes. Parce que ses objectifs sont particulièrement contraignants, le plan climat peut d'ailleurs être davantage source de rivalités internes qu'un agenda 21.



Recommandations

- Reconnaître la possibilité de l'émergence de conflits et les déculpabiliser.
- Engager ces démarches de manière progressive et non brutale.
- Doter l'agenda 21 et le plan climat d'une philosophie globale pour éviter les contradictions.

- Ne pas négliger le rôle du chargé de mission : « chef d'orchestre », il est garant de la transversalité des démarches.

Références

« **Plan climat territorial : quelle articulation avec les agendas 21, SCoT et PLU ?** », ARPE Midi Pyrénées, avril 2009. Document de synthèse.
http://www.midipyrenees.fr/IMG/pdf/ARPEPCT_240409.pdf

Boîte à outils Climat-énergie de l'Observatoire :

<http://observatoire-territoires-durables.org/spip.php?article833>

« **Construire et mettre en œuvre un plan climat territorial** », ADEME, mai 2009.

www.ademe.fr/collectivites

Kit d'information et de formation sur les plans climat-énergie territoriaux,

Réseau Action Climat France, Classeur au format A5 (140 pages) + CD-Rom, novembre 2008. http://www.rac-f.org/article.php3?id_article=1423

Le débat participatif doit faire l'objet d'un Livre blanc publié

Pierre Radanne, Président de l'Association 4D

L'élaboration participative de l'agenda 21 et du plan climat territorial est tout à fait fondamentale pour la mise en cohérence des démarches. C'est pourquoi il convient de s'interroger sur le processus de participation et sur la nature de son extension. Doit-il être conclu par un débat avec les élus, par un acte fort ?

Il faut distinguer deux étapes :

- la démocratie d'élaboration : l'ensemble de la société se saisit d'un sujet ;
- la démocratie représentative : la société mandate un représentant pour mettre en place un projet.

Ces deux étapes ne s'opposent pas, contrairement à ce qui peut être dit parfois. Les élus se doivent de prendre en compte les demandes de la société. C'est pourquoi une attention particulière doit être donnée à la façon dont on organise la phase délibérative et les modalités de transfert vers les élus. Un des moyens forts d'assurer ce transfert est la réalisation d'un Livre blanc, ouvrage recueillant l'ensemble des propositions faites lors des débats participatifs.



Communauté d'agglomération Mulhouse Sud Alsace Le plan climat : un outil opérationnel de l'agenda 21

Historique

Ville de Mulhouse

- 1^{ère} Charte française de l'écologie urbaine en 1992.
- Pratiques environnementales dès 1980 : recyclage des déchets, protection des espèces, Plan vert...

Communauté d'agglomération Mulhouse Sud Alsace (CAMSA)

- 1^{er} agenda 21 d'Alsace en septembre 2003. Signature avec les 35 partenaires.

Communauté de communes du Bassin Potassique (CCBP)

- 2^e agenda 21 d'Alsace en décembre 2003.

La CAMSA et la CCBP ont fusionné le 1^{er} janvier 2004 ; leurs agendas 21 aussi mais uniquement sur le plan de la méthode et de l'organisation. Le plan d'actions de chaque agenda 21 a été conservé. Celui de la Communauté de communes est aujourd'hui arrivé à échéance alors que celui de la Communauté d'agglomération, plan global, se poursuit. Il est porté par un ensemble de partenaires.

Ces deux agendas 21 traduisent les objectifs de développement durable : une philosophie, une volonté et des méthodes communes, des actions renforcées pour un territoire élargi. Le Conseil consultatif des agendas 21 a ainsi été créé.

Le plan climat a été élaboré par un Comité de pilotage transversal (élus et services) et un Conseil participatif (citoyens, partenaires institutionnels et associatifs). Il a été approuvé en juillet 2007.

Articulation entre plan climat et agenda 21

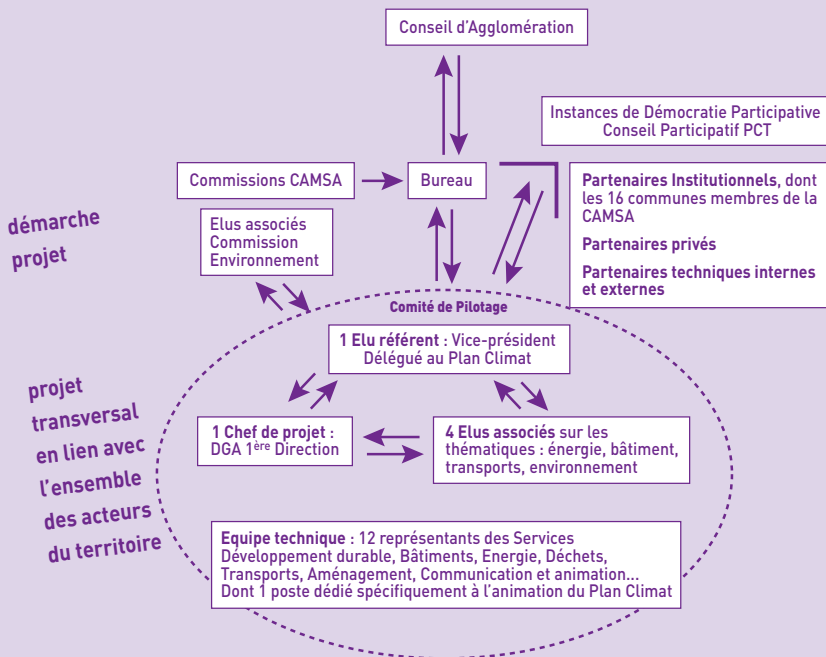
Le plan climat est un projet de développement durable, il ne se substitue pas à l'agenda 21 qui a une vision plus large du territoire. L'agenda 21 est un projet global, dont le plan climat constitue une déclinaison, un outil opérationnel. Il décline les orientations de l'agenda 21 sur la thématique « effet de serre ». Il apporte un regard

neuf sur la politique de développement durable et enrichit l'agenda 21. Agenda 21 et plan climat sont deux démarches complémentaires qui s'emboîtent et les acteurs impliqués sont complémentaires.

Les clés de réussite selon la CAMSA

- une volonté politique forte ;
- une forte implication des services par la mise en œuvre d'une démarche projet transversale ;
- une participation active des acteurs du territoire ;
- le choix d'une échelle pertinente d'intervention ;
- un plan d'actions ambitieux à la hauteur des objectifs affichés ;
- un suivi et une évaluation en continu et des réajustements réguliers ;
- une gestion sur le temps long : « laisser du temps au temps ».

L'organisation et le management du projet



Contact : Elodie Thuet, Directrice du service Développement durable
 elodie.thuet@agglomulhouse.fr



Le plan climat du Conseil général des Hauts-de-Seine : un renfort de la politique développement durable

Historique

Mars 2003 : lancement de l'agenda 21 local dénommé « Agenda 92 ».

Les axes prioritaires dégagés dans le plan d'actions consistaient en un plan climat territorial, un plan biodiversité, un plan santé et environnement et un plan égalité des chances.

Le plan climat couvre de nombreux domaines de l'agenda 21 : achats, commerce, consommation, emploi, innovation, habitat, loisirs, éducation, gouvernance, biodiversité... etc. Il s'appuie sur les avis du Conseil de développement durable.

Il agit comme une reconnaissance de l'importance de la lutte contre le réchauffement climatique. Il crée une réelle dynamique et se révèle être un outil efficace.

À retenir

Le plan climat concrétise le développement durable. Il lui confère une image positive (maîtrise des coûts, demande des citoyens...), de la lisibilité et permet de planifier l'action. Il est facteur de transversalité.

La lutte contre le changement climatique nécessite une approche décloisonnée tant en terme de coût qu'en terme de compétences.

Néanmoins, le plan climat laisse peu de place aux autres plans. Il doit faire ses preuves, ne pas se limiter à une approche environnementale et quantitative et rester à l'écoute du territoire.

Contact : Anne de Gouzel, Chef de projet agenda 21
ade.gouzel@cg92.fr

Chapitre 5

AGENDA 21 LOCAL ET POLITIQUE DE LA VILLE, QUELLE SYNERGIE ?

Si le développement durable s'inscrit dans l'ensemble des domaines de compétence des collectivités, il est rarement articulé avec la politique de la ville. Pourtant, les problématiques qu'il porte se posent souvent avec une acuité particulière dans les quartiers que la politique de la ville s'emploie, depuis plus de 25 ans, à mieux intégrer au reste du territoire. De plus, leurs visions et outils sont similaires puisque la politique de la ville en France valorise une approche stratégique et transversale des difficultés urbaines ainsi que la participation des habitants.



De fortes **similitudes existent entre les deux démarches** :

- **En termes de finalités et de thématiques** : aménagement, cohésion sociale, urbanisme, habitat, cadre de vie, santé, emploi etc. Politique de la ville et politiques de développement durable apportent des propositions de réponses aux limites du développement urbain, à la précarisation et à l'exclusion.
- **En termes de démarches et de processus** : un même ancrage territorial de l'action, un même souci de transversalité et de participation de tous les acteurs, un processus d'amélioration continue, des finalités communes, une même attention portée à l'humain dans toutes ses dimensions, sous tendent les démarches de développement durable comme celles de la politique de la ville.
- **En termes de positionnement au sein des compétences territoriales** : la politique de la ville et le développement durable sont des projets ambitieux et éminemment politiques. Les techniciens en charge de ces projets ont donc un rôle important à jouer dans la conduite du changement et se doivent de prendre des risques.

Il existe donc un intérêt certain à ce que ces deux « cultures » travaillent ensemble dans une perspective d'enrichissement mutuel. Malgré cela, la politique de la ville considère souvent le développement durable (associé la plupart du temps à la question environnementale) comme un « luxe » et peu d'agendas 21 locaux traitent en profondeur les questions du vivre ensemble, du lien social, de la lutte contre les inégalités au sein du territoire.

L'enjeu d'une convergence entre ces deux approches est de taille : il s'agit d'ouvrir la politique de la ville à la multiplicité des enjeux du développement durable, parmi lesquels ceux liés à l'environnement urbain, à l'énergie, au climat, aux modes de vie, de consommation et de production. Il s'agit aussi de faire de l'agenda 21 local un outil privilégié de préservation et de développement du lien social, sans le cantonner à l'entrée environnementale.

Comment associer agenda 21 et politique de la ville ?

Fiche outil

La politique de la ville

La politique de la ville, née au début des années 80 en réponse aux émeutes des banlieues lyonnaises, a pour ambition de réduire les inégalités sociales et les écarts de développement entre les territoires et de traiter les causes et les effets de la dégradation des conditions de vie dans les quartiers défavorisés. Elle se caractérise par une approche globale des problèmes, ne dissociant pas les volets urbain, économique et social. Elle repose sur un partenariat entre l'État, les collectivités locales et leurs partenaires (bailleurs sociaux, milieux économiques, CAF, associations...) et s'appuie sur une géographie prioritaire. L'intervention de l'État en faveur des quartiers en difficulté et de leurs habitants a évolué au cours de ces trente dernières années. Depuis le Comité interministériel des villes du 9 mars 2006, elle est centrée sur cinq champs prioritaires : l'accès à l'emploi et le développement économique ; l'amélioration de l'habitat et du cadre de vie ; la réussite éducative et l'égalité des chances ; la citoyenneté et la prévention de la délinquance ; la prévention et l'accès à la santé.

Le Programme national de rénovation urbaine (PNRU)

Le PNRU fait suite à la loi d'orientation et de programmation du 1^{er} août 2003 sur la ville et la rénovation urbaine. Il prévoit une offre nouvelle de 250 000 logements locatifs sociaux, la réhabilitation de 400 000 logements locatifs sociaux, la démolition de 250 000 logements ainsi que des équipements publics et des aménagements urbains pour la période 2004-2011. Il concerne des quartiers fortement dégradés en Zone urbaine sensible (ZUS) ou présentant des caractéristiques similaires (article 6). Au 1^{er} avril 2007, 253 dossiers portant sur 428 quartiers ont été validés par l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), chargée de mettre en œuvre le PNRU. L'enveloppe globale du programme s'élève à 11,8 milliards d'euros pour 2004-2013.



1. RÉCONCILIER PRÉOCCUPATIONS SOCIALES ET ENVIRONNEMENTALES : UN NOUVEAU SOUFFLE POUR LA POLITIQUE DE LA VILLE ET LES AGENDAS 21 LOCAUX

Ces deux politiques ne sont pas nées dans le même contexte. La politique de la ville a une histoire longue, liée aux conditions de la reconstruction d'après guerre et aux évolutions socioéconomiques depuis les années 70. Son existence est une réponse à la succession de crises dans des territoires devenus des « territoires en difficulté ».

Les agendas 21 locaux sont pour leur part nés d'une prise de conscience mondiale des enjeux du développement durable que les territoires doivent traduire en stratégies et plans d'actions pour garantir leur avenir.

Leurs origines sont donc très différentes, et la question principale qui se pose aujourd'hui est : « Qu'ont-elles à apprendre l'une de l'autre, dans le contexte d'urgence qui a fait naître l'une et devrait donner à l'autre un sursaut et une énergie forte ? ».

Quel sens donner à un projet de territoire dont l'objectif est de lutter contre les inégalités sociales et spatiales, favoriser le bien vivre de ses habitants, tout en préservant son environnement immédiat et global ?

L'apport du développement durable à la politique de la ville ne consiste pas simplement en l'ajout d'une dimension environnementale, mais bien en un repositionnement de l'ensemble des objectifs en faisant valoir les richesses du territoire : humaines, écologiques, économiques, culturelles... et en prenant la mesure des interactions avec le monde extérieur, dans une démarche globale qui place les acteurs au centre du projet, avec pour horizon l'intérêt des générations futures.

L'apport de la politique de la ville aux projets territoriaux de développement durable résulte de l'expérience acquise par cette dernière depuis de nombreuses années : transversalité, pilotage politique, complexité des politiques publiques qui interagissent sur un même territoire, expérimentations multiples d'actions de concertation et de participation des habitants...

? Questions

Les principales questions posées mettent en rapport le projet et ses dispositifs et interpellent la gouvernance. La politique de la ville a généré de multiples dispositifs, le développement durable en crée un certain nombre (agenda 21 mais aussi mesures du Grenelle de l'environnement).

- **Comment combiner, articuler sur un même territoire ces divers outils pour les mutualiser, les enrichir, créer de la cohérence ?**
- **Comment ne pas perdre le sens du projet global porté par le politique mais aussi par l'ensemble des acteurs qui y concourent ?**
- **Les élus et chargés de mission politique de la ville ou développement durable ont-ils les moyens de penser et mettre en œuvre la transversalité inhérente à leur politique ?**

↘ Recommandations

- Quel(s) que soi(en)t le(s) dispositif(s) choisi(s), ils doivent être mis au service d'une culture et d'un projet de territoire communs, durables, solidaires et participatifs, en s'appuyant sur la convergence des finalités et des modes de faire portés par la politique de la ville et le développement durable.
- Les acteurs doivent intégrer le développement durable dans leurs pratiques. Celles-ci, ainsi que la culture commune qui aura émergé, permettront ensuite de dépasser les cloisonnements potentiels.
- Mettre au point des grilles d'analyse communes aux deux politiques pour permettre de dépasser les éventuels clivages.
- La coordination des instances de participation ou le fait de s'appuyer sur celles existantes peut jouer un rôle clé dans l'articulation des démarches, y compris en termes de calendrier.
- Favoriser un portage politique équilibré pour les deux démarches.
- Favoriser et afficher la complémentarité des politiques menées sur le territoire.
- La place de l'agenda 21 local parmi les autres dispositifs dépend du choix politique réalisé : pour certains, l'agenda 21 est le « cœur » ou le « chapeau » de l'ensemble des dispositifs, pour d'autres c'est un projet parmi d'autres ou un espace d'expérimentation. Ce choix doit être clair, compréhensible par tous.

Le développement durable constitue une opportunité de réinterroger la politique de la ville et de lui donner un nouveau souffle.



Le Contrat urbain de cohésion sociale (CUCS)

Le CUCS est le cadre de mise en œuvre du projet de développement social et urbain de quartiers en difficulté. Il remplace les contrats de ville depuis 2007.

C'est un document d'action stratégique, qui vise à une meilleure intégration de ces territoires dans la ville ou l'agglomération. Il doit permettre l'amélioration de la vie quotidienne de ses habitants et favoriser l'égalité des chances.

Périmètre et durée

Le CUCS s'étend sur un territoire communal ou intercommunal pour une durée de 3 ans reconductibles.

Initiative et portage

Le CUCS est élaboré à l'initiative conjointe du maire (ou président de l'EPCI) et du préfet de département.

Contenu

- un projet urbain de cohésion sociale ;
- des programmes d'actions pluriannuels déclinant le projet sur des champs et quartiers prioritaires ;
- des modalités de mise en œuvre, d'évaluation, de suivi et d'adaptation du projet.

Cinq champs prioritaires de contractualisation

- habitat et cadre de vie ;
- accès à l'emploi et développement économique ;
- réussite éducative ;
- santé ;
- citoyenneté et prévention de la délinquance.

Élaboration

La définition du projet doit impliquer l'ensemble des acteurs du territoire et notamment ses habitants. Le diagnostic doit être partagé par les différents acteurs locaux qui s'engageront dans la mise en œuvre en terme de moyens financiers et humains.

Articulation prévue par les textes

Le CUCS doit intégrer et mettre en cohérence l'ensemble des dispositifs existants sur le territoire concerné en concourant aux objectifs prioritaires fixés, quelle que soit leur échelle d'intervention. Il doit permettre de positionner les quartiers concernés au regard des orientations stratégiques fixées dans les documents contractuels des collectivités locales.

Pour aller plus loin

Guide méthodologique des CUCS de la Délégation interministérielle à la Ville : http://i.ville.gouv.fr/divbib/doc/guide_methodo_CUCS.pdf

Communauté urbaine de Cherbourg

Des objectifs partagés pour le contrat urbain de cohésion sociale et l'agenda 21

La Communauté urbaine de Cherbourg était engagée dans une Charte pour l'environnement depuis plus d'une dizaine d'années ainsi que dans un Contrat de ville lorsqu'elle a décidé de s'engager dans un agenda 21 local. L'agenda 21 local a été élaboré entre janvier 2006 et juin 2007. Le CUCS a été élaboré en parallèle de l'agenda 21 local mais séparément.

Les deux démarches ont été construites en essayant de favoriser le maximum de synergies :

- Lors du diagnostic de l'agenda 21, l'atelier « Solidarité et satisfaction des besoins » a permis de dégager des priorités communes aux deux démarches : lutter contre la précarité et la pauvreté, améliorer le logement et l'habitat, maîtriser et optimiser l'urbanisation du territoire. Le CUCS et l'agenda 21 comportent des actions permettant de répondre à ces différents enjeux.
- Le CUCS est intégré dans l'agenda 21 communautaire. Action 16 : « *Maintenir et développer l'effort de solidarité de la Communauté urbaine par la mise en place du Contrat urbain de cohésion sociale.* »
- Le Programme local de l'habitat (PLH) a également été rédigé en lien avec l'agenda 21 au travers des réflexions engagées dans le cadre du contrat ATEnEE.

Cette mise en cohérence est facilitée par l'action 41 de l'agenda 21 : « *Favoriser la transversalité entre les services* ».

Les axes thématiques du CUCS bien abordés dans l'agenda 21 sont : habitat et cadre de vie ; emploi et développement économique. La santé, la citoyenneté et la prévention de la délinquance sont en partie abordées. Cependant la réussite éducative n'est pas du tout traitée pour l'instant dans l'agenda 21.

Le bilan de l'agenda 21 (réalisé fin 2008) se nourrira certainement des actions du CUCS, notamment de l'adaptation du volet environnemental du PLH et des dispositifs en matière de gestion urbaine de proximité.

L'objectif est qu'à terme le développement durable soit mieux intégré dans les objectifs transversaux du CUCS et que l'impact sur la rédaction de l'agenda 21 puisse être mesuré.

Contact : Jean-Luc Simon, Chargé de mission environnement
jean-luc.simon@cuc-cherbourg.fr



Rillieux-la-Pape, des méthodes croisées pour le contrat urbain de cohésion sociale et l'agenda 21

Plusieurs facteurs ont favorisé l'articulation de l'agenda 21 « agir pour vivre mieux » avec la convention locale d'application du CUCS de la Ville de Rillieux-la-Pape.

La concordance des temps de calendriers d'élaboration

Les deux dispositifs ont été finalisés à la fin de l'année 2006. L'agenda 21, dont l'officialisation de l'entrée dans la démarche s'est faite par un vote du Conseil municipal en septembre 2004, a été voté, cosigné et publié en novembre 2006. Le CUCS a été finalisé et signé en décembre 2006.

La volonté politique de mise en cohérence de deux dispositifs transversaux

L'agenda 21 et le CUCS sont deux dispositifs transversaux mobilisant un certain nombre de services et directions de la Ville. Ils visent notamment à mettre en cohérence des politiques autour d'objectifs communs.

L'agenda 21 est géré par la Direction Proximité, Démocratie, Sécurité, qui regroupe les services travaillant au plus près des habitants et qui est placée de façon très transversale au sein des services de la ville. Le Grand projet de ville, chargé notamment de l'élaboration et de l'animation du CUCS fonctionne de la même manière en étant rattaché à la Direction générale des services.

Le service intervenant sur le territoire de la Ville nouvelle vient en appui des autres services de la commune. C'est pourquoi l'équipe municipale a souhaité que ces deux projets puissent se croiser.

Pour les thèmes partagés par ces dispositifs, des fiches communes de diagnostic ont été élaborées. Elles avaient la même ossature : état des lieux, indicateurs, pistes d'actions.

Un travail croisé a été réalisé entre septembre et décembre 2006 aboutissant à un certain nombre de fiches actions communes telles que : l'atelier santé ville, le médiabus... etc.

L'articulation avec les projets de la Communauté urbaine

Par ailleurs, l'agenda 21 et le CUCS de la Ville de Rillieux-la-Pape ont été rédigés en cohérence avec les autres projets de territoire de la Communauté urbaine du Grand Lyon (agenda 21 communautaire et CUCS d'agglomération).

Encore aujourd'hui les services en charge de ces projets sont régulièrement amenés à travailler ensemble. Ils partagent certains projets et veillent à la circulation de l'information entre eux.

Un des enjeux réside donc dans le croisement et le partage des méthodes d'évaluation de chacun des dispositifs qui sont en cours de réalisation.

Contacts : Stéphane Jeannet, Directeur adjoint du Grand projet de ville de Rillieux-la-Pape et Pauline Perquis, Chargée de mission agenda 21
pauline.perquis@ville-rillieux-la-pape.fr

2. RENOUVELER LES FORMATIONS ET LES MÉTIERS

? Questions

- **Comment passer de la concurrence à la complémentarité entre les métiers et les démarches (deux cultures réellement différentes) ? Comment organiser la connaissance réciproque et le partage des démarches ?**
- **Quels métiers, quels profils pour faciliter le dialogue et l'échange d'informations ? Y a-t-il besoin de renouveler les métiers ?**

📌 Recommandations

- Développer des formations interdisciplinaires en faisant évoluer les cultures métiers pour intégrer les savoir-faire et mutualiser les connaissances.
- Asseoir la légitimité du chargé de mission développement durable à travers une valorisation soit de son expertise technique, soit de son rôle d'animateur de réseaux.
- Croiser les réseaux professionnels (sans oublier la sphère économique), trouver pour cela des moments de rencontre et de co-construction.
- Construire un référentiel métier commun en faisant participer les différents réseaux politiques de la ville et développement durable à la plate-forme des métiers de développeur territorial animée par l'Union nationale des associations de développement local (UNADEL¹³).

13. <http://unadel.nuxit.net/base/index.php>



3. TRAVAILLER EN COMMUN : ÉLUS, TECHNICIENS, HABITANTS

Comment « travailler ensemble » ? Cette question se pose avec acuité tant pour les acteurs de la politique de la ville que pour les chargés de mission développement durable / agenda 21.

? Question

Comment intéresser et mobiliser les habitants à des concepts qui sont complexes ?

📌 Recommandations

- Partir des préoccupations précises et concrètes des habitants ou des services, en s'appuyant sur un diagnostic détaillé et précis. En profiter pour établir des passerelles et créer du lien entre élus, techniciens, habitants et au sein de ces groupes.
- S'appuyer sur des actions visibles qui permettent de mettre en évidence les enjeux de long terme.
- Utiliser au maximum les moments de construction collective (ateliers urbains par exemple) dans lesquels les techniciens, les habitants et les élus apportent chacun leur expertise. Ainsi chacun se forme « en marchant » et au contact des autres.

! Points de vigilance

- Rester vigilant à ce que l'agenda 21 ne soit pas la somme de toutes les actions existantes ou ne devienne un outil d'affichage.
- Veiller à ce qu'il soit un moyen de mise en œuvre des principes nouveaux, adoptés clairement comme étant ceux d'un développement durable du territoire.
- Le développement durable ne doit pas reproduire les erreurs ou les écueils vécus par la politique de la ville. En revanche il doit s'appuyer sur ses avancées, ses acquis et ses réseaux.
- La question de la participation des populations les plus défavorisées est récurrente dans toute politique de démocratie participative et elle se pose avec beaucoup d'acuité pour les agendas 21. Des échanges, une mutualisation des pratiques entre les différents acteurs et habitants du territoire seront utiles pour diffuser les acquis, se poser les bonnes questions et apporter des solutions communes.

Références

Inter Réseau des professionnels du Développement Social Urbain :

<http://www.irdsu.net/>

Centre de ressources et d'échanges pour le développement social et urbain - CR-DSU : www.crdsu.org

Politique de la ville et développement durable : quelles articulations ?

Actes des Journée de sensibilisation et d'échanges, CR-DSU - RAEE, Lyon,

24 juin 2008, Aude Tallaron (CR-DSU) et Peter Szerb (RAEE)

www.crdsu.org/thema/jdc_thema.htm

Les CUCS, la géographie prioritaire et l'impact de la crise : synthèse de l'enquête de l'IRDSU - <http://www.irdsu.net/Les-CUCS-la-geographie-prioritaire>

Revue Développement durable et territoires

<http://developpementdurable.revues.org>

La ville et l'enjeu du Développement Durable, 2005, (Dossier 4).

Les dimensions humaines et sociales du Développement Durable, 2004, (Dossier 3),

Politique de la ville et développement urbain durable, Étude réalisée pour la Délégation Interministérielle à la Ville., Association 4D, 2003.

Faire valoir la méthode et les savoir-faire acquis en 30 ans de politique de la ville

Deux questions à Marc Valette, Inter réseau des professionnels du développement social urbain (IRDSU)

1. Comment installer un dialogue fructueux entre agenda 21 et politique de la ville ?

L'IRDSU a pris l'initiative en 2008 d'ouvrir un chantier « projet de territoire durable, solidaire et participatif ». L'inter réseau acte par là la nécessaire orientation des politiques publiques vers un développement durable. Il souhaite contribuer, à partir des démarches développement durable, de la politique de la ville et de la notion de développement social urbain, au dialogue entre les acteurs locaux, dans une perspective d'intégration des démarches environnementales, sociales, urbaines, économiques...



L'inter réseau peut faire valoir la méthode et les savoir-faire acquis en 30 ans de politique de la ville au service du projet développement durable, en particulier le « mode projet » : observation, évaluation, concertation...

L'inter réseau permet ainsi à 10 professionnels du développement durable et 10 professionnels de la politique de la ville de mieux se connaître, de dialoguer et de se former autour d'échanges de pratiques concrets et appliqués à leur territoire d'intervention, et de diffuser les travaux au sein des communautés professionnelles.

2. Quels sont les premiers enseignements de ces rencontres ?

Les premiers échanges permettent de montrer que :

- **C'est en travaillant avec les habitants des quartiers sur leurs préoccupations quotidiennes** que l'on peut imaginer des actions qui conjuguent la recherche d'économies et le souci de l'avenir de la planète.
- **La notion de développement durable est floue et galvaudée, suscite scepticisme, peurs, voire rejets...** La construction d'une culture commune du développement durable demande un effort collectif et partagé des élus, partenaires, professionnels, habitants... « On fait du développement durable sans le savoir ! ». Les processus qui privilégient les approches positives et non culpabilisantes mettant en avant le plaisir, la relation conviviale à la nature et aux autres, le sens critique... sont ici très importants.
- **Le développement durable peut devenir un levier majeur de citoyenneté.** La dimension politique et démocratique est importante à mettre au clair : veut-on contraindre les comportements des gens ou contribuer à renforcer leurs capacités d'agir et leur autonomie (empowerment) ?

C'est pourquoi l'IRDSU met en avant la notion de « projet de territoire durable, solidaire et participatif », qui peut redonner du sens à une démarche ascendante de projet de territoire alors que la politique de la ville est encore trop souvent perçue comme une démarche descendante.

Ces échanges permettent aujourd'hui de penser que la crise pourrait être un accélérateur du rapprochement des démarches. Les collectivités territoriales devront tenter de minimiser les impacts douloureux de la crise pour les habitants dans un contexte de contrainte budgétaire. Ce contexte ouvre le champ aux actions intégrées.

Pessac

Un agenda 21 pour renforcer le travail transversal

La Ville de Pessac s'est inscrite dans la politique de la ville depuis l'origine, ce qui lui a permis d'acquérir une certaine culture de la concertation, du partenariat et de l'action en faveur des quartiers défavorisés. Lorsque Pessac s'est lancé dans un agenda 21 local, un des objectifs principaux était de rendre plus lisible et de renforcer le travail transversal entre les politiques et dispositifs existants.

Plusieurs initiatives, issues de la politique de la ville ont servi de base et de « terreau » à l'agenda 21 : démarches participatives, projets d'économie sociale et solidaire, jardins familiaux, aménagements durables...

L'agenda 21 local et le Contrat urbain de cohésion sociale (CUCS) ont été menés de manière simultanée, selon un calendrier commun. Le développement durable a été inscrit comme axe transversal du CUCS et l'agenda 21 a fait de la cohésion sociale et de la solidarité entre territoires et générations un axe prioritaire. Plusieurs actions phares du CUCS ont été inscrites dans l'agenda 21 et élaborées conjointement : diagnostic participatif pour la rénovation durable du quartier Arago, mise en place du tri sélectif sur les quartiers d'habitat social, projet « Éducatif local et réussite éducative » (avec un axe éducation au développement durable)...

Chaque adjoint en charge respectivement de l'agenda 21 et de la politique de la ville a participé aux différents groupes projets. Les instances de concertation des quartiers « politique de la ville » ont été utilisées pour la concertation de l'agenda 21 ; l'équipe et les acteurs politiques de la ville ont été invités à la Commission extra-municipale « agenda 21 », rassemblant les acteurs du domaine social, économique, environnement, urbain, et du développement humain.

« C'est finalement dans les quartiers « politique de la ville » que les projets développement durable ont « pris » le plus ».

« Le cœur du développement durable devrait être les plus démunis. C'est ce qui a été expérimenté à Pessac ».

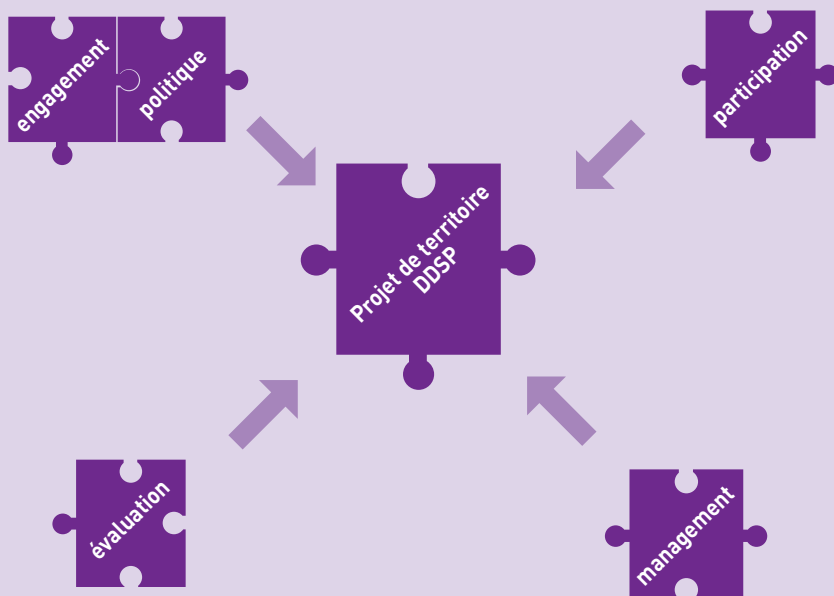
Principaux points de convergence entre agenda 21 local et CUCS :

- ces démarches s'inscrivent dans la durée ;
- elles requièrent un portage politique fort ;



- elles reposent sur une implication transversale des services ;
- le diagnostic partagé initial joue un rôle important pour mobiliser, confronter les points de vue et préparer l'évaluation ;
- il est nécessaire de valoriser et de mettre en place des actions exemplaires et très concrètes tout au long des démarches ;
- la participation de tous les acteurs du territoire, l'écoute et la confrontation des attentes de tous, sont essentielles ;
- l'évaluation continue de la démarche et des projets permet souplesse et ajustements réguliers.

Les leviers



Contact : Karine Lancement, chef de projet agenda 21
agenda21@mairie-pessac.fr

ANNEXES



Annexe 1

Vers un développement durable au Grand Lyon

Confluence, l'aménagement des berges du Rhône et la ZAC Thiers, 3 projets phares pour le territoire

Lyon Confluence, un nouveau centre-ville durable

Un nouveau cœur de ville se dessine à Lyon : La Confluence. Dans le prolongement de l'hypercentre, au sud de la presqu'île, ce territoire est entré en mutation. Délaissé par les industries et les activités logistiques, il trouve une seconde vie dans un subtil dosage d'activités économiques, de logements, d'espaces et d'équipements publics.

Un projet initié dès 1995 sur 150 hectares. Les premières opérations sont visibles depuis 2007. L'ensemble du projet Lyon Confluence s'achèvera à l'horizon 2030 !

Quelques chiffres :

Aujourd'hui : 7 000 habitants 7 000 emplois

À terme : 20 000 habitants, 22 000 emplois

La SPLA Lyon Confluence adapte ce territoire aux modes de vie futurs : accessibilité via de multiples moyens de transport, mise en valeur du paysage, mise en scène de l'eau, retour à la nature, mixité des populations et réalisation d'un parc de logements pour tous, importance redonnée aux loisirs, à la détente... Le site accueille des activités tertiaires (médias et communication), des institutions comme la Région Rhône-Alpes, ou des événements culturels.

Les aspects sociaux, économiques et environnementaux trouvent une traduction au fil des aménagements : concertation entre tous les acteurs, mixité sociale et fonctionnelle, valorisation du site, droit de regard et maîtrise des montages immobiliers, exigence de qualité architecturale et démarche « chantiers verts ». Le respect de l'environnement et la performance énergétique, sont intégrés dans une charte « développement durable » pour tout le territoire et dans un cahier des charges HQE pour tous les bâtiments.

À travers le projet européen Concerto-Renaissance, il a été possible d'initier et de promouvoir des constructions économes en énergie et les énergies renouvelables.

Pour en savoir plus :

www.lyon-confluence.fr

www.grandlyon.com



L'aménagement des Berges du Rhône, un véritable parc urbain au bord de l'eau !

L'aménagement des Berges poursuivait plusieurs objectifs : libérer le site des voitures, permettre aux habitants de retrouver un contact direct avec le fleuve et créer un espace de nature et de détente en plein cœur de la ville. L'aménagement tire ainsi profit d'un lieu riche de potentialités en terme de qualité de vie et jusqu'ici peu exploité. En effet, les Berges sont particulièrement centrales et offrent un point de vue unique sur Lyon. Ce projet a été initié dès 2002. L'aménagement a été inauguré au mois de mai 2007 !

Quelques chiffres

10 hectares de chantier

17 entreprises impliquées, entre 60 et 120 ouvriers

22 000 m² d'espaces verts réalisés ; 350 arbres plantés dont 35 essences différentes

Une prairie longue de 6 000 m²

Organisation : le service Espaces Publics a été le service référent technique du projet. Le Chef de projet a associé un grand nombre d'acteurs locaux. Un Comité de pilotage associant élus et services techniques de la ville de Lyon et du Grand Lyon a été mis en place. Par ailleurs, la mission Concertation et la direction de la communication ont été force de proposition. Un travail interservices a permis de faire des préconisations pour la gestion complexe du site.

Prise en compte des usages du lieu : une étude sociologique a été réalisée en amont du projet. Les résultats ont souligné la préexistence des usages sous-jacents des Berges (promenade, vélo, détente de proximité...). La concertation a permis aux habitants d'enrichir le projet pour créer un espace public conforme aux attentes du plus grand nombre.

Des innovations en terme de marchés publics : le chantier a été choisi pour construire de nouvelles passerelles entre les chômeurs et les entreprises du territoire. En 2006, 29 personnes ont été embauchées grâce à la clause sociale des marchés publics Cette réussite pousse le Grand Lyon à généraliser cette démarche puisqu'à terme, 80 % de ses marchés publics devront intégrer des clauses sociales et/ou environnementales. Cette action est par ailleurs inscrite dans l'agenda 21 du Grand Lyon

Faire vivre l'espace : les Berges constituent un nouvel espace naturel et urbain, accueillant, convivial mais aussi FRAGILE. Les grands lyonnais devront adopter des bonnes pratiques : respect des autres usagers, maintien du site propre et protection des aménagements naturels encore sensibles.



Zac Thiers - Ilot C2 - Utilisation du référentiel Bureau

Le Grand Lyon, à travers un agenda 21, s'est engagé à initier et mettre en œuvre des outils d'accompagnement en termes de qualité environnementale. À ce titre, deux référentiels ont été élaborés en partenariat avec l'agence locale de l'énergie : un référentiel habitat durable et un référentiel tertiaire (dit « bureaux »).

Le « référentiel bureaux » reformule les 14 cibles HQE et les objective. Il s'agit de promouvoir une conception environnementale des bâtiments sur un plan architectural, fonctionnel, technique et économique, de limiter les émissions de GES et de favoriser les énergies renouvelables, d'assurer une gestion économe dans la



durée, et de générer une valeur d'usage accrue. Véritable système de management environnemental, ce référentiel permet de tenir les objectifs suivants :

- une organisation optimale de l'opération au regard de l'environnement,
- donner une marge d'expression et de synthèse au concepteur,
- vérifier que les cibles HQE sont bien respectées.

Le Grand Lyon a testé ce référentiel dans le cadre de l'élaboration et la réalisation de la ZAC Thiers (Avenue Thiers, Lyon 6^e). L'opération de bureaux marque l'achèvement de la ZAC et représente une surface de 5 500 m² (Surface hors œuvre nette). L'Agence locale de l'énergie a accompagné le Grand Lyon, la SERL et le promoteur UTEI.

L'accent a été mis sur la réduction des besoins énergétiques : intégration du bâti dans le site, conception bioclimatique, techniques Énergie et Eau performantes, anticipation du confort des futurs usagers. Les contraintes de la parcelle ne favorisant pas l'intégration d'énergies renouvelables, un effort a été fait sur l'isolation extérieure de l'enveloppe du bâtiment. Des protections solaires et une lourde inertie (dispositif de poutres froides dans le faux plafond) ont été prévues pour limiter la température intérieure d'été sans recourir à la climatisation !

Le référentiel bureau est en ligne sur www.ale-lyon.org





Annexe 2

Liste des encadrés

Le Grenelle de l'environnement : un nouveau cadre d'action pour les collectivités territoriales	8
Vue d'Europe	14
Les atouts de l'agenda 21	15
La cohérence comme objectif, l'exemple du Grand Lyon	17
Les pathologies du développement durable	19
Le développement durable des territoires, une nouvelle façon de penser le management	21
Articuler agenda 21 et SRADDT, quelles leçons tirer de l'expérience de la Région Limousin ?	27
Une cohérence trouvée entre trois outils au service du développement durable : l'exemple du Pays d'Arlyère	30
Comment articuler la démarche volontaire de l'agenda 21 avec les outils réglementaires ?	37
L'agenda 21 du Grand Lyon : un outil d'acculturation	39
L'agenda 21 de Mouans-Sartoux, un outil « de résistance » au service de la cohérence territoriale	43
L'agenda 21 de Rennes Métropole : un projet stratégique pour l'agglomération	44
Le débat participatif doit faire l'objet d'un Livre blanc publié	55
Communauté d'agglomération Mulhouse Sud Alsace. Le plan climat : un outil opérationnel de l'agenda 21	56

Le plan climat du Conseil général des Hauts-de-Seine : un renfort de la politique développement durable	58
Communauté urbaine de Cherbourg. Des objectifs partagés pour le contrat urbain de cohésion sociale et l'agenda 21	65
Rillieux-la-Pape, des méthodes croisées pour le contrat urbain de cohésion sociale et l'agenda 21	66
Faire valoir la méthode et les savoir-faire acquis en 30 ans de politique de la ville	69
Pessac. Un agenda 21 pour renforcer le travail transversal	71

Liste des fiches outils

Le Schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT)	23
Le Plan local d'urbanisme (PLU)	36
Le Schéma de cohérence territoriale (SCoT)	38
Le plan climat-énergie territorial (PCET)	48
La politique de la ville et le Programme national de rénovation urbaine (PNRU)	61



Annexe 3

Liste des sigles

- CESR** : Conseil économique et social régional
- CLD** : Comité local de développement
- CPER** : Contrat de projet État-région
- CUCS** : Contrat urbain de cohésion sociale
- DOG** : Document d'orientation général
- PADD** : Plan d'aménagement et de développement durable
- PCET** : Plan climat-énergie territorial
- PDU** : Plan de déplacement urbain
- PLH** : Programme local de l'habitat
- PLU** : Plan local d'urbanisme
- SCoT** : Schéma de cohérence territoriale
- SRADDT** : Schéma régional d'aménagement et de développement durable

Annexe 4

Programme de l'Atelier

Intégrer le développement durable dans les politiques territoriales

Quel apport de l'agenda 21 local aux autres démarches et outils ?

4^e Atelier de l'Observatoire national des agendas 21 locaux
 Mercredi 15 et jeudi 16 octobre 2008
 à la Communauté urbaine de Lyon

PROGRAMME

Mercredi 15 octobre 2008

10H30 - 10H45 DEUX JOURNÉES PARTENARIALES

- **Bruno Charles**, Vice-président du Grand Lyon en charge de l'agenda 21.
- **Pierre Radanne**, Président de 4D - Observatoire national des agendas 21 locaux et des pratiques territoriales de développement durable.

10H45 - 12H30 LANCEMENT DES DÉBATS

LES ENJEUX DE L'INTÉGRATION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE DANS LES POLITIQUES TERRITORIALES

- Panorama des agendas 21 locaux et des pratiques territoriales de développement durable en France, par l'Observatoire, **Laurence Ermisse** et **Marie Chéron**, 4D.
- Point de vue de **Pierre Radanne**, Président de 4D - Observatoire national des agendas 21 locaux et des pratiques territoriales de développement durable.



COMMENT INTÉGRER LE DÉVELOPPEMENT DURABLE DANS LES POLITIQUES TERRITORIALES ? TABLE RONDE

- **Philippe Senna**, Chargé de mission Territoires - Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer (MEEDDM).
- **André Aschieri**, Maire de Mouans-Sartoux, représentant de l'Association des maires de France.
- **Bruno Charles**, Vice-président en charge de l'agenda 21 - Grand Lyon.
- **Sophie Debergue**, Chargée de mission agenda 21- ADEME.
- **Élise Gaultier**, Chargée de mission - Comité 21.
- **Michel Reppelin**, Vice-président en charge du développement durable - Grand Lyon.

12H30- 14H00 Pause déjeuner

14H00- 16H00 ÉCHANGES ET PARTAGE EN PETITS GROUPES

GROUPE 1 : L'AGENDA 21, UN CADRE STRATÉGIQUE POUR LE DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL ?

Les cas mis en débat : agenda 21 et SRADDT

- Conseil régional du Limousin - **Claire-Lise Noguera**, chargée de mission agenda 21 et/ou **Bernard Jomier**, chargé de mission SRADDT.
- Pays d'Arlysère - **Laure Letinois**, Directrice du Syndicat d'Arlysère.

Regards croisés :

- **Frédéric Weill**, directeur de mission du Cabinet RCT.
- **Nadia Mabile**, chargée de mission Agenda 21 et Développement Durable du Grand Lyon.

**GROUPE 2 : L'AGENDA 21, UN OUTIL AU SERVICE
D'UN URBANISME ET D'UN AMÉNAGEMENT DURABLES ?**

Les cas mis en débat: agenda 21 local et documents d'urbanisme

- Communauté d'agglomération de Rennes - **Alexis Mariani**, Directeur de la prospective et de l'aménagement de l'espace.
- Communauté urbaine de Lyon - **Béatrice Couturier**, chargée de mission développement durable, service stratégie d'agglomération, DGDU.

Regards croisés :

- **Pierre Miquel**, Responsable du pôle planification territoriale stratégique, MEEDDM.

**GROUPE 3 : AGENDA 21 LOCAL ET PLAN CLIMAT,
QUELLE COMPLÉMENTARITÉ ?**

Les cas mis en débat :

- Conseil général des Hauts-de-Seine - **Anne de Gouzel**, chef de projet agenda 21.
- Communauté d'agglomération Mulhouse Sud Alsace - **Élodie Thuet**, chargée de mission plan climat.

Regards croisés :

- **Julien Berthier**, chargé de mission climat et territoires du Réseau Action Climat.
- **Pierre Crépeaux**, chef de projet Plan Climat, service stratégie d'agglomération, DGDU.



**GROUPE 4 : AGENDA 21 ET CONTRAT URBAIN
DE COHÉSION SOCIALE, QUELLE SYNERGIE ?**

***Les cas mis en débat : agenda 21 local et Contrat urbain
de cohésion sociale (CUCS)***

- Ville de Pessac - **Karine Lancement**, chef de projet agenda 21.
- Communauté urbaine de Cherbourg - **Jean-Luc Simon**, chargé de mission environnement et **Gwénaëlle Ortais**, chargée de mission CUCS.

Regards croisés :

- **Marc Valette**, chargé de développement de l'Inter Réseaux des professionnels du développement social urbain (IRDSU).
- **Pauline Perquis**, chargée de mission agenda 21 local accompagnée de **Stéphane Jeannet**, Directeur adjoint du Grand Projet de Ville de Rillieux la Pape (Grand Lyon).

16 H30 - 19 H00 CAP SUR LE GRAND LYON ! VISITES DE TERRAIN

Visite n° 1 : bâtiments HQE avec l'Agence locale de l'énergie

Visite n° 2 : Confluence

Visite n° 3 : les berges du Rhône

19 H - 21 H Dîner : le Grand Lyon vous invite !

Jeudi 16 octobre 2008

9 H30 - 12 H30 ÉCHANGES ET PARTAGE EN PETITS GROUPES (suite...)

14 H00 - 16 H00 MISE EN COMMUN DES TRAVAUX DE GROUPES

- Présentation de la synthèse des 4 groupes de travail
 - Conclusion de l'atelier n° 4 et perspectives
- Michel Mousel**, Président fondateur de l'Association 4D.

Annexe 5

Liste des Participants

Nathalie Aguesse	Chargée de mission environnement à la Communauté d'agglomération de Plaine Commune
Brigitte Alcouffe Ba	Chef de projet agenda 21 à la Communauté urbaine de Bordeaux
Irène Anglaret	Chargée de mission plan climat, volet partenarial au Grand Lyon
Corinne Avignon	Coordinatrice du Service développement social urbain, à la mairie de Montreuil
Gaëlle Barbe	DAC Communication
Magali Bardou	Chargée de mission territoires au MEEDDM
Virginie Bathelier	Chargée de mission au département cadre de vie et habitat à la Délégation interministérielle à la Ville
Pamela Bellier	Chargée de mission développement durable à Vitré communauté
Natacha Berlin	ADAGE Environnement
Julien Berthier	Chargé de mission Climat et Collectivité au Réseau Action Climat
Emmanuel Bertin	Directeur du CERDD
Jean-Yves Boutet	Chargé de mission agenda 21 au Conseil général de la Gironde
Céline Braillon	Chargée de mission territoires au MEEDDM
Marie-Lise Breure-Montagne	Responsable mission agenda 21 au Conseil général de Seine-et-Marne
Ari Brodach	Directeur du développement durable à la mairie de Lille
Frédéric Brocard	Directeur général des services à la mairie de Dardilly
Patricia Broussole	Vice-présidente de la Communauté d'agglomération de Brives
Sarah Cervelin	Assistante de communication à la mairie de Dardilly
Julie Chabaud	Responsable de la mission agenda 21 au Conseil général de la Gironde
Christian Chapuzet	Chargé de mission développement durable à la mairie de Chatenay Malabry
Bruno Charles	Vice-président du Grand Lyon
Marie Chéron	Association 4D
Béatrice Couturier	Chargée de mission développement durable, service stratégie d'agglomération, DGDU
Nelly Coste	Chargée de mission environnement à la Communauté d'agglomération de Plaine Commune



Pierre Crépeaux	Chargé de projet Plan Climat, Service stratégie d'agglomération, DGDU
Marie-Christine Dechaume	Responsable de la mission développement durable à la mairie de Fontaine
Pauline Delaere	Association des maires de France
Régis Denos	Chargé de mission agenda 21 à la mairie de Pantin
Michelle Devise	Adjointe administrative à la mairie de Dardilly
Auréli Girard	Chargée de mission développement durable à la Communauté urbaine de Dunkerque
Isabelle Di Mauro	Assistante mission Europe et développement des territoires de la Direction régionale de l'équipement de Rhône-Alpes
Fabienne Dubosclard	Chargée de mission agenda 21 au Conseil général du Tarn
Liliane Duport	Association 4D
Stéphane Durand	Chef de projet agenda 21 à la mairie d'Echirolles
Laurence Ermissé	Association 4D
Jean-Pierre Faye	Chargé de mission « cohérences territoriales et développement durable » au CNFPT
Coralie Fleurquin	Chargée de mission Service Environnement à la Communauté d'agglomération d'Arras
Elise Gaultier	Comité 21
Sylvain Godinot	Agence locale de l'énergie de l'agglomération lyonnaise
Mélanie Goffi	Directrice adjointe d'Auxilia
Anne de Gouzel	Chef de projet agenda 21 au Conseil général des Hauts-de-Seine
Pierre Grison	Association 4D
Geneviève Guichenev	Association 4D
Fabien Haug	Chargé de mission au Grand Lyon
Ana Hours	Association 4D
Stéphane Jeannet	Chargé de mission CUCS à la mairie de Rillieux-la-Pape
Bernard Jomier	Chargé de mission SRADDT au Conseil régional du Limousin
Jacqueline Jouffret	Élue à la mairie de Décines
Régis Labaune	Conseiller municipal chargé du développement durable à la mairie de Tassin La Demi-Lune
Valérie Lacoua	Animatrice logement, foncier, environnement du Pays du Grésivaudan
Fabien Lambert	Chargé de mission développement durable à la Communauté d'agglomération de La Rochelle
Karine Lancement	Chef de projet agenda 21 à la mairie de Pessac

Annick Lardiere	Chef d'unité de la Mission Développement Durable du Service Environnement Risques et Développement Durable à la Préfecture du Rhône
Dominique Leguy	Adage Environnement
Bruno Le Men	Chargé de mission, rattaché à la Direction générale au Conseil général du Finistère
Laure Letinois	Directrice du Syndicat d'Arlysière
Elisabeth Lopez	Chargée de mission développement durable au Conseil régional Nord-Pas-de-Calais
Nadia Mabilie	Chargée de mission agenda 21 et développement durable au Grand Lyon
Sandrine Maillot	Responsable de projets au CIRIDD
Thierry Manceau	Responsable projets éducatifs, Conseiller énergie sur le territoire à Hespul
Alexis Mariani	Directeur de la prospective et de l'aménagement de l'espace à la Communauté d'agglomération de Rennes
Olivier Martel	Grand Lyon
Aurélie Martin	Chargée de mission SRADDT au Conseil régional Limousin
Bertrand Mary	Responsable développement économique à ETD
Brice de la Mettrie	Chargé de mission développement durable au Conseil général de l'Essonne
Pierre Miquel	Responsable du pôle planification territoriale stratégique au MEEDDM
Catherine Moderne	Élue à la mairie de Décines
Jérôme Moreau	Directeur de l'Union des Communautés de communes du sud de l'Aisne (UCCSA)
Michel Mousel	Président fondateur de l'Association 4D
Claire-Lise Noguera	Chargée de mission agenda 21 au Conseil régional Limousin
Elizabeth Ortholan	Chargée de mission agenda 21 à la Communauté urbaine de Nantes
Patrick Petitjean	Adjoint au maire délégué au développement durable et à la politique à la mairie de Montreuil
Joëlle Percet	Adjointe au maire urbanisme développement durable et transports à la mairie de Chassieu
Pauline Perquis	Chargée de mission agenda 21 à la mairie de Rillieux-la-Pape
Florence Perrin	Chef de projet CUCS et responsable du Pôle habitants à la mairie de Feysin
Cyril Perroux	Chargé de mission orientation et développement durable à la Communauté d'agglomération d'Arc-de-Seine



Carole Pourchez	Chef d'unité pour les projets de développement durable à la DIREN Ile-de-France
Jacques Pouye	Responsable du Service développement durable de la DIREN Ile-de-France
Guillaume Rabier	Conseiller développement durable à la mairie de Limonest
Pierre Radanne	Président de l'Association 4D
Vincent Rémy	Grand Lyon
Charlotte Renard	Association 4D
Michel Reppelin	Vice-président du Grand Lyon
Mickael Richard	Chargé de mission agenda 21, Service prospective et développement durable au Conseil général de l'Isère
Stéphane Rosnoblet	Chargé de mission agenda 21 à la mairie de Feyzin
Emilie Rousset	Mairie d'Echirolles
Catherine Sadon	Présidente du Comité de gestion de l'Association de promotion et de fédération des Pays (APFP)
Daniel Sauterel	Responsable du service agenda 21 au Conseil régional Ile-de-France
Philippe Senna	Chargé de mission territoires au MEEDDM
Jean-Luc Simon	Chargé de mission Environnement à la Communauté urbaine de Cherbourg
Stéphane Spatola	Chargé de mission développement durable à la mairie de Villeurbanne
Peter Szerb	Chargé de mission de Rhône-Alpes Énergie Environnement
Françoise Tetzlaff	Directrice générale adjointe des Services de la mairie de Décines
Elodie Thuet	Chargée de mission Plan climat à la Communauté d'agglomération Mulhouse Sud Alsace
Caroline Thouret	Conseiller technique de l'Agence régionale pour l'environnement Midi-Pyrénées
Jacques Toledano	Membre du conseil de développement au Grand Lyon
Gwenaëlle Tudal	Chargée de mission agenda 21 au Conseil général de la Gironde
Marc Valette	Chargé de développement à l'IRDSU
Colette Valée	Chargée de mission développement durable à la Préfecture Région de Bourgogne
Gilles Vrain	DAC Communication
Magali Vuillaume	Chargée de mission Direction du développement des territoires au Conseil général de Seine-et-Marne
Frédéric Weill	Directeur d'études au cabinet RCT
François Zanette	Chargé de mission agenda 21 à la mairie de Saint-Priest



Observatoire national des agendas 21 locaux et pratiques territoriales de développement durable

Partenaires de l'Observatoire et contacts



Laurence Ermissé
lermisse@association4d.org



Antoine Charlot
charlot@comite21.org



Gwénola Stéphane
gstephan@amf.asso.fr



Magali Bardou
Magali.bardou@developpement-
durable.gouv.fr

Partenaires financiers



Le site de l'Observatoire : <http://observatoire-territoires-durables.org>

Partenaire de l'Observatoire pour l'organisation de l'atelier et la publication du Cahier



En 2008, les ateliers de l'Observatoire ont été animés par

