



# Panorama

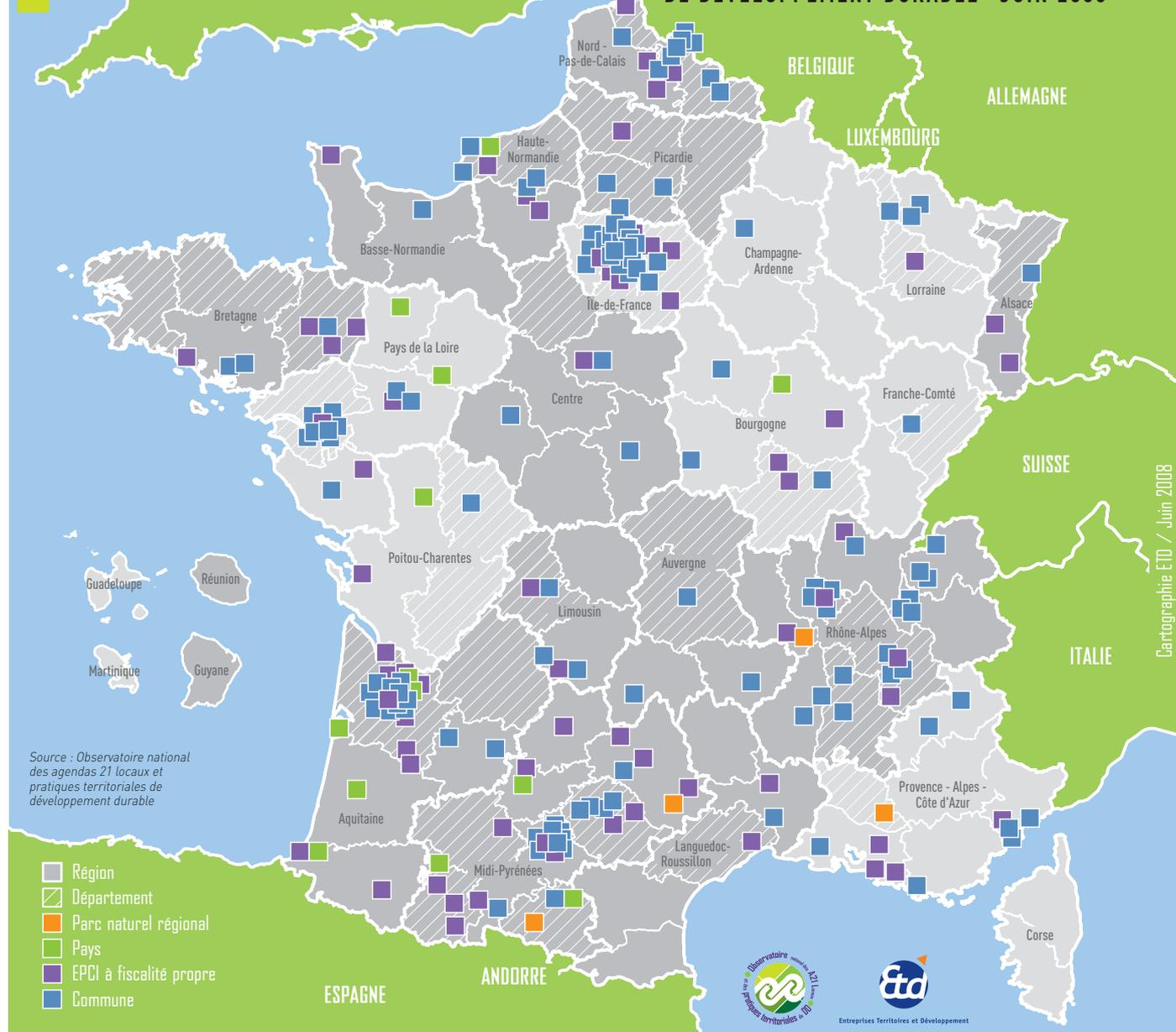
des agendas 21 locaux  
et des pratiques territoriales  
de développement durable

# en France

septembre 2008



# TERRITOIRES AYANT DÉCLARÉ UN AGENDA 21 LOCAL ET/OU UN AUTRE PROJET TERRITORIAL DE DÉVELOPPEMENT DURABLE - JUIN 2008



L'Observatoire national des agendas 21 locaux et des pratiques territoriales de développement durable a été créé en 2006 par l'Association 4D (Dossiers et Débats pour le Développement Durable), l'Association des Maires de France (AMF), le Comité 21 et le Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement Durable et de l'Aménagement du Territoire (MEEDDAT). Il constitue une plateforme d'échanges et d'informations sur les pratiques territoriales de développement durable : mise à disposition d'une banque de données constituée de fiches d'expériences de collectivités locales engagées dans le développement durable, organisation d'ateliers de travail pour les collectivités, analyse des pratiques territoriales de développement durable, publication des cahiers de l'Observatoire.

## Contacts des partenaires de l'Observatoire



Charlotte Renard  
crenard@association4d.org



Antoine Charlot  
charlot@comite21.org



Gwénola Stéphan  
gstéphan@asmf.asso.fr



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

Ce projet est soutenu par



et par le Club Entreprises de l'Observatoire



Partenaire technique



## POUR PLUS D'INFORMATIONS

[www.observatoire-territoires-durables.org](http://www.observatoire-territoires-durables.org)

C/O Association 4D - Animation de l'Observatoire national des agendas 21 locaux et pratiques territoriales de développement durable  
Cité européenne des Récollets  
150-154, rue du Fbg Saint-Martin - 75010 Paris  
Tél. 01 44 64 75 02 - Fax 01 44 64 72 76  
[contact@observatoire-territoires-durables.org](mailto:contact@observatoire-territoires-durables.org)

Ce document a été rédigé par l'Association 4D • Comité de lecture : Association des Maires de France ; Comité 21 ; Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement Durable et de l'Aménagement du Territoire • Conception graphique : René Bertramo - Le GIG



Aujourd'hui, on estime à plus de 300 le nombre d'agendas 21 locaux et de projets territoriaux de développement durable en France, à toutes les échelles territoriales : régionale, départementale, intercommunale et communale.

Au cours de ces dernières années, la formalisation des démarches territoriales de développement durable, notamment à travers l'élaboration d'un cadre de référence commun des projets territoriaux de développement durable et agendas 21 locaux et le lancement d'un appel à reconnaissance, a favorisé la structuration de l'action des collectivités et la mise en valeur de démarches de qualité. Situées au cœur de l'actualité, les pratiques territoriales de développement durable ont largement imprégné les travaux du Grenelle de l'environnement.

À la faveur de cette prise de conscience collective, la nécessité pour les collectivités de faire vivre le développement durable sur leur territoire d'une part, de capitaliser et de diffuser ces expériences d'autre part, prend tout son sens. L'Observatoire national des agendas 21 locaux et des pratiques territoriales de développement durable est né pour répondre à ces besoins.

Il rassemble un réseau de plus de 200 collectivités autour d'une plateforme d'informations et d'échanges sur les pratiques territoriales de développement durable.

### **Ce panorama national des agendas 21 locaux et des pratiques territoriales de développement durable rend compte de l'état des démarches territoriales en France en 2008.**

Il s'appuie sur l'analyse des 260 fiches d'expériences renseignées volontairement par les collectivités et dont 205 sont en ligne.

Ces 260 fiches contiennent des informations sur :

- les collectivités déclarant être engagées dans un agenda 21 local (220 en 2008).
- les collectivités déclarant être engagées dans un autre projet territorial de développement durable (40 en 2008) tels que les Plans Climat Énergie Territoriaux (PCET), les chartes pour l'environnement, les plans départementaux de développement durable...

Quels types de collectivités s'engagent dans des politiques locales de développement durable ? Où se situent ces démarches et quelles sont-elles ? Quelle est l'évolution dans le temps de l'engagement des collectivités ? Où en sont ces différents projets ?

Telles sont les questions auxquelles ce panorama tente de répondre.

## Cadre de référence

*Source : Cadre de référence des projets territoriaux de développement durable et agendas 21 locaux, Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, 2006*

Pour faciliter la mise en place des agendas 21 locaux, le ministère en charge du développement durable a élaboré un cadre de référence pour les projets territoriaux de développement durable.

Ce cadre de référence vise cinq finalités :

- la lutte contre le changement climatique ;
- la préservation de la biodiversité, des milieux et des ressources ;
- l'épanouissement de tous les êtres humains ;
- la cohésion sociale et la solidarité entre les territoires et les générations ;
- une dynamique de développement suivant des modes de production et de consommation responsables.

Il retient aussi cinq éléments déterminants concernant la démarche à conduire pour de tels projets :

- la participation de la population et des acteurs ;
- l'organisation du pilotage ;
- la transversalité des approches ;
- l'évaluation ;
- la stratégie d'amélioration continue.



# Un engagement croissant des collectivités

## Projet territorial de développement durable

« Que l'on choisisse ou non de l'appeler "agenda 21 local", un projet territorial de développement durable se doit de répondre à un certain nombre d'exigences. Il s'agit d'une démarche volontaire, concernant un territoire de projet, portée par une collectivité ou un groupement de collectivités, qui se traduit dans une stratégie et un plan d'action territorial. L'ambition première d'un tel projet est, bien sûr, d'engager le territoire et ses habitants dans une démarche d'amélioration continue guidée par les principes fondateurs du développement durable. Il engage chacun des usagers du territoire, des élus et des décideurs aux citoyens, sur sa responsabilité envers les autres, envers le reste de la planète et envers les générations futures. Il est en même temps le lieu où se construit une vision commune et engageante de l'avenir du territoire dans toutes ses dimensions (physique, économique, symbolique, sociale, etc.). »

Cadre de référence, MEEDDAT, 2006.

## Appel à reconnaissance des projets territoriaux de développement durable et agendas 21 locaux

Un appel à reconnaissance permanent des projets territoriaux de développement durable et agendas 21 locaux a été lancé par le ministère chargé du développement durable sur la base du cadre de référence. Il fait l'objet d'une ou deux sessions par an. Cette reconnaissance est un gage de qualité des projets et de cohérence des politiques menées par les collectivités territoriales vis-à-vis du développement durable.

En juin 2008, 64 projets sont reconnus à l'occasion des deux premières sessions.

### Pour aller plus loin :

[http://www.ecologie.gouv.fr/IMG/pdf/Cadre\\_de\\_reference.pdf](http://www.ecologie.gouv.fr/IMG/pdf/Cadre_de_reference.pdf)

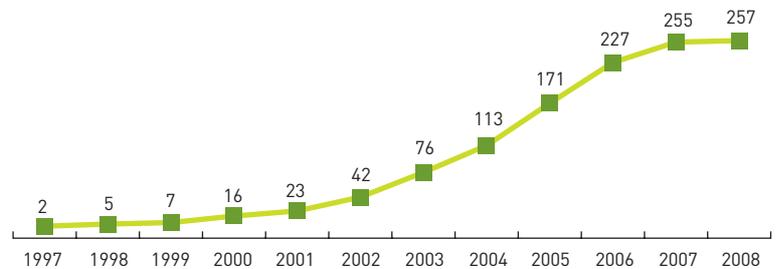
1. La stratégie nationale de développement durable constitue le cadre stratégique pour l'action de l'État et met en cohérence l'ensemble des politiques menées en France pour le développement durable. Pour plus d'information : <http://www.ecologie.gouv.fr/-La-SNDD-.html>

En adoptant la stratégie nationale de développement durable en 2003<sup>(1)</sup>, la France a décidé de favoriser la mise en place de 500 agendas 21 locaux en 5 ans – soit d'ici fin 2008 – notamment sur les territoires bénéficiant d'une aide publique comme les grands projets urbains, les parcs naturels régionaux, les groupements de communes, ainsi que les pays ou agglomérations dans le cadre de contrats territoriaux.

En juin 2008, l'Observatoire national des agendas 21 locaux et des pratiques territoriales de développement durable compte 260 expériences territoriales de développement durable dont 220 dénommées « agenda 21 local ». Le Comité 21 quant à lui comptabilisait 328 agendas 21 locaux au 31 août 2008. L'écart observé s'explique par le mode de recensement des informations.

Si l'objectif des 500 n'est donc pas encore atteint, on constate pourtant depuis 1997 une croissance continue des délibérations prises par les collectivités en faveur d'un projet de développement durable et une accélération notable depuis 2002. Une légère stagnation est observée en revanche entre 2007 et 2008.

### Nombre de délibérations des collectivités en faveur d'un projet territorial de développement durable, juin 2008



Source : Banque de données de l'Observatoire national des agendas 21 locaux et des pratiques territoriales de développement durable

### Ces observations peuvent s'expliquer par différents facteurs.

1997, 5 ans après Rio, marque le démarrage en France des agendas 21 locaux, stimulés notamment par la mise en place des appels à projets du MEEDDAT, finançant les « outils et démarches en vue de la réalisation d'agendas 21 locaux ». L'engagement fut progressif : de nombreuses collectivités avaient déjà mis en œuvre des chartes d'environnement et ne se sont lancées dans des agendas 21 locaux que 10 ans plus tard.

2002 peut être considérée comme une année charnière, marquant le début d'un plus fort dynamisme des collectivités en faveur des démarches de développement durable : on passe ainsi entre 2002 et 2008 d'une trentaine de collectivités engagées à plus de 250 ! Cette croissance s'explique notamment par la tenue cette année-là du Sommet de Johannesburg. À l'occasion de ce Sommet, les collectivités locales ont été reconnues et se sont engagées sur la scène internationale. Cet événement a manifestement favorisé une prise de conscience locale et l'émergence d'une dynamique territoriale de développement durable en France.

La relative stagnation observée entre 2007 et 2008 (2 nouvelles collectivités) est le reflet de la période électorale (élections municipales et cantonales), synonyme de ralentissement des décisions politiques et donc de nouveaux engagements de la collectivité. En revanche, ces campagnes électorales furent l'occasion de nombreux débats sur le développement durable. Les équipes politiques ont d'ailleurs souvent marqué à cette occasion leur volonté de mettre le développement durable au cœur de leurs projets de développement.



## PLUS DES DEUX TIERS DE LA POPULATION FRANÇAISE VIT SUR UN TERRITOIRE ENGAGÉ DANS UN PROJET TERRITORIAL DE DÉVELOPPEMENT DURABLE

56 % de la population nationale est concernée par un agenda 21 régional; 46 % par un agenda 21 départemental et 13 % par un agenda 21 communal. À elles seules, les Communautés urbaines engagées dans le développement durable regroupent près de 10 % de la population; de même pour les communautés d'agglomération.

Au total (en retirant les doubles comptes):

- 27 % de la population vit dans un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) ou une commune engagée dans une démarche de développement durable.
- En regroupant, Régions, Départements, EPCI à fiscalité propre et communes, c'est donc plus des deux tiers de la population française qui vit sur un territoire engagé dans une démarche de développement durable soit plus de 40 millions d'habitants.

	Régions	Départements	CU	CA	CC	Communes	Pays	PNR	COM
Nombre d'habitants vivant dans une collectivité engagée dans un projet territorial de développement durable	33 023 328	27 675 552	5 271 342	5 585 122	462 333	7 725 930	305 710	1 102 262	256 000
Part de la population française correspondante	56 %	46,1 %	8,8 %	9,3 %	0,8 %	12,9 %	0,5 %	1,8 %	0,4 %



Sources: Banque de données de l'Observatoire national des agendas 21 locaux et des pratiques territoriales de développement durable « Les collectivités locales en chiffres 2008 », Ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales/DGCL

## UN ENGAGEMENT PLUS FORT DES RÉGIONS, DES DÉPARTEMENTS ET DES COMMUNAUTÉS URBAINES

À la vue des données de l'Observatoire, la moitié des Régions et 1/3 des Départements se sont lancés dans une démarche territoriale de développement durable, agendas 21 ou autre. Parallèlement, près des 3/4 des Communautés urbaines de France sont engagées ainsi qu'environ 20 % des Communautés d'agglomération. Les Communes et les Communautés de communes sont moins représentées avec 0,3 % des communes françaises engagées et 1,2 % des Communautés de communes.

Les Pays et les Parcs Naturels Régionaux (PNR) sont par contre peu présents dans la banque de données. Le développement durable est pourtant souvent à l'œuvre sur ces territoires, notamment de par la nature même de ces projets: ces territoires doivent souvent dès leur constitution réfléchir à une prise en compte des préoccupations environnementales et des principes d'actions du développement durable (participation des acteurs, démarches transversales...).

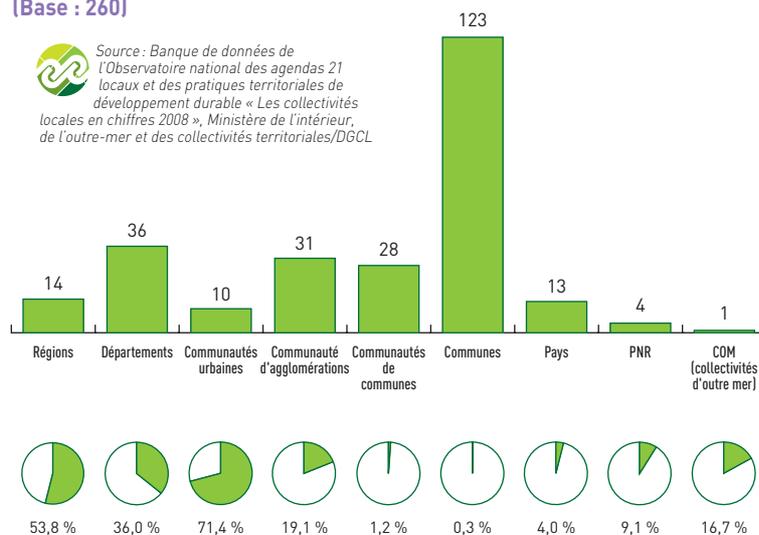
La loi Voynet (LOADDT 25 juin 1999), qui organise les Pays, précise les objectifs et les modes d'élaboration du « projet commun de développement durable » qu'est le projet de Pays, et organise la participation des acteurs en prévoyant la création d'un conseil de développement.

En ce qui concerne les PNR, un Protocole signé entre la Fédération nationale des PNR et le Ministère chargé du développement durable, accompagné d'un dispositif spécifique, organise la reconnaissance des chartes de PNR comme agendas 21 locaux depuis octobre 2007: 14 PNR sur 45 se sont volontairement engagés dans ce processus à ce jour, soit environ un 1/3.

### Typologie des collectivités engagées dans le développement durable (Base : 260)



Source: Banque de données de l'Observatoire national des agendas 21 locaux et des pratiques territoriales de développement durable « Les collectivités locales en chiffres 2008 », Ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales/DGCL

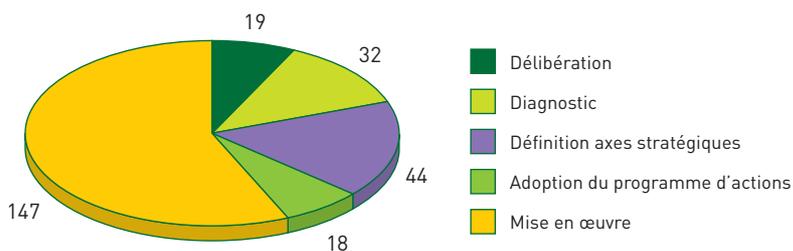


Part des collectivités se déclarant engagées dans des projets territoriaux de développement durable sur le nombre de collectivités au niveau national

# Une mise en œuvre progressive

Sur les 260 collectivités recensées dans la banque de données de l'Observatoire, 147, soit plus de la moitié, sont engagées dans la mise en œuvre concrète de leur projet territorial de développement durable. Les 113 restantes n'ont pour l'heure pas atteint ce stade, et en sont soit au tout début de leur démarche (délibération/ état des lieux), soit à l'élaboration de leur diagnostic, soit à l'étape de la définition d'une stratégie de développement ou d'adoption d'un programme d'actions.

État d'avancement des agendas 21 locaux et des projets territoriaux de développement durable



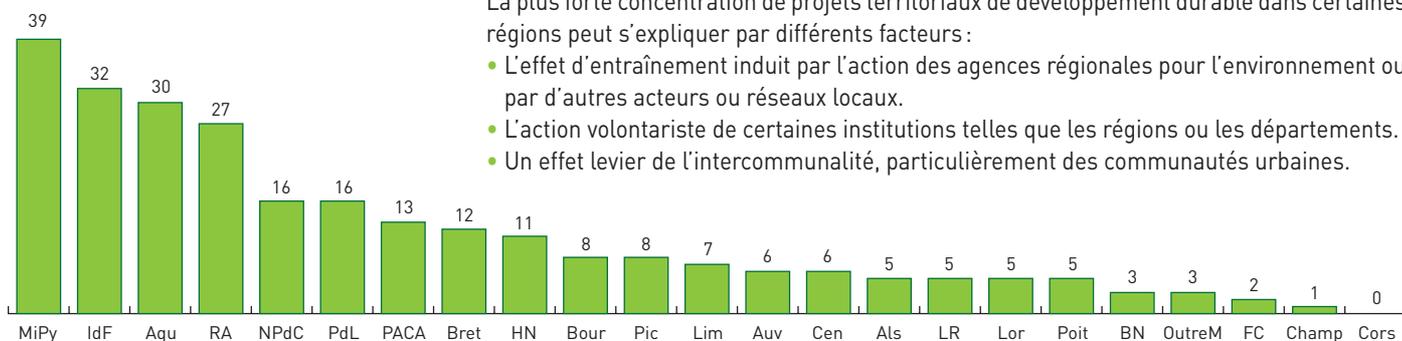
Source : Banque de données de l'Observatoire national des agendas 21 locaux et des pratiques territoriales de développement durable

## Une dynamique inégalement répartie et plutôt urbaine

### UNE CONCENTRATION PLUS FORTE DANS CERTAINES RÉGIONS DE FRANCE

À la lecture de la carte (p. 2) et du graphique ci dessous, représentant la répartition géographique des démarches territoriales de développement durable, on observe que plus de la moitié des projets se concentre dans quatre régions : Midi-Pyrénées, Ile-de-France, Aquitaine et Rhône-Alpes. Viennent ensuite les régions du Nord-Pas-de-Calais, Pays de la Loire, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Bretagne qui regroupent un peu plus de 20 % des démarches engagées. On remarque que l'engagement des collectivités est un peu moins fort sur le quart nord est de la France ainsi que sur certains départements tels que le Var, la Creuse, l'Indre, la Lozère ou la Mayenne...

Nombre de projets territoriaux de développement durable par région



La plus forte concentration de projets territoriaux de développement durable dans certaines régions peut s'expliquer par différents facteurs :

- L'effet d'entraînement induit par l'action des agences régionales pour l'environnement ou par d'autres acteurs ou réseaux locaux.
- L'action volontariste de certaines institutions telles que les régions ou les départements.
- Un effet levier de l'intercommunalité, particulièrement des communautés urbaines.



Source : Banque de données de l'Observatoire national des agendas 21 locaux et des pratiques territoriales de développement durable

### L'INTERCOMMUNALITÉ, UN LEVIER D'ACTION POUR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE DANS LES COMMUNES

Sur les 123 communes recensées dans la banque de données, 104 (86 %) sont membres d'une intercommunalité. Dans près de la moitié des cas, ces intercommunalités sont également engagées dans une démarche territoriale de développement durable.

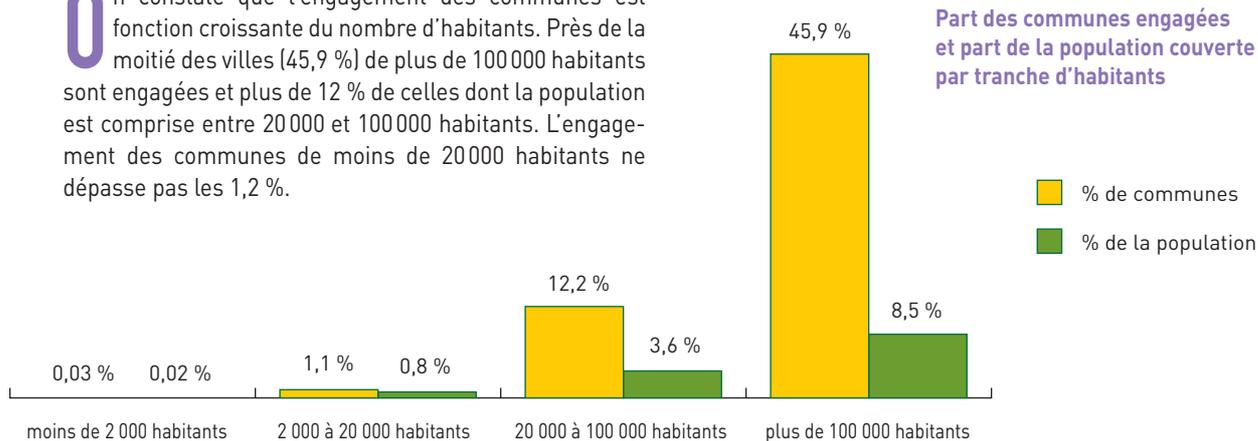
Un quart de ces communes sont regroupées au sein de 4 communautés urbaines : le Grand Lyon, la Communauté Urbaine de Bordeaux, Lille Métropole et Nantes métropole.

Ainsi, on observe que l'intercommunalité agit de manière significative sur l'engagement des communes, particulièrement en zone rurale où les moyens humains et financiers des communes sont souvent plus faibles. Pays et PNR peuvent également être appelés à jouer ce rôle fédérateur.



## UN ENGAGEMENT PLUS VISIBLE DANS LES GRANDES VILLES

On constate que l'engagement des communes est fonction croissante du nombre d'habitants. Près de la moitié des villes (45,9 %) de plus de 100 000 habitants sont engagées et plus de 12 % de celles dont la population est comprise entre 20 000 et 100 000 habitants. L'engagement des communes de moins de 20 000 habitants ne dépasse pas les 1,2 %.



Source : Banque de données de l'Observatoire national des agendas 21 locaux et des pratiques territoriales de développement durable « Les collectivités locales en chiffres 2008 », Ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales/DGCL

	Communes			
	Moins de 2 000 habitants	Entre 2 000 et 20 000 habitants	Entre 20 000 et 100 000 habitants	Plus de 100 000 habitants
Nombre de collectivités se déclarant engagées dans des projets territoriaux de développement durable	8	49	49	17
Nombre de collectivités au niveau national	31 948	4 293	401	37
% de communes engagées par rapport aux communes de même type	0,03 %	1,1 %	12,2 %	45,9 %
Nombre d'habitants vivant dans une commune engagée dans un projet territorial de développement durable	9 225	489 963	2 174 718	5 052 024
Nombre d'habitants au niveau national	15 168 682	22 317 205	14 976 179	7 123 962
% de la population vivant dans une commune engagée dans un projet territorial de développement durable	0,06 %	2,2 %	14,5 %	70,9 %



Source : Banque de données de l'Observatoire national des agendas 21 locaux et des pratiques territoriales de développement durable « Les collectivités locales en chiffres 2008 », Ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales/DGCL

## Un exemple d'analyse des données de l'Observatoire : la pratique des communes et des EPCI

Source : Mardi de 4D, février 2008

« Agenda 21 local : durable, vous avez dit durable ? »

Cette analyse s'appuie sur les fiches d'expériences des 128 communes et intercommunalités présentes dans la Banque de données en février 2008 sur les 180 collectivités au total ayant renseigné une fiche.

## UNE BONNE PRISE EN COMPTE DES FINALITÉS DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Les collectivités lorsqu'elles remplissent une fiche dans la Banque de données, doivent qualifier les axes et enjeux stratégiques de leur projet au regard des cinq finalités du développement durable<sup>[2]</sup>. Globalement l'ensemble des cinq finalités sont prises en compte de manière à peu près équilibrée dans les projets des collectivités. Ce qui laisse penser que les actions sont elles-mêmes transversales.

2. La lutte contre le changement climatique ; la préservation de la biodiversité, des milieux et des ressources ; l'épanouissement de tous les êtres humains ; la cohésion sociale et la solidarité entre les territoires et les générations ; une dynamique de développement suivant des modes de production et de consommation responsables. Selon le cadre de référence national



## UNE PRISE EN COMPTE DES DIVERSES THÉMATIQUES

L'ensemble des thématiques semble être traité. Construction, logement et urbanisme (dans 90 % des cas), transports et énergie (dans plus de 70 % des cas) sont les thématiques d'actions les plus citées et dans une moindre mesure (de l'ordre de 65 % des cas) les actions relatives au développement économique et social, à la biodiversité et aux actions internes. Accès à la connaissance, culture, solidarité, santé et sécurité bien que présents dans plus de 50 % des déclarations sont moins bien pris en considération.

Ces conclusions sont à relativiser compte tenu des caractéristiques de l'analyse, mais les thèmes cités plus haut peuvent être considérés comme les angles d'attaque privilégiés actuellement dans la mise en œuvre des agendas 21 locaux.

## L'AGENDA 21 LOCAL ET LES DOCUMENTS DE PLANIFICATION TERRITORIALE

Au total, plus d'un tiers des collectivités étudiées déclare articuler leur projet territorial de développement durable avec les autres documents de planification territoriale (SCOT, PLU, PDU et PLH) grâce à la réalisation d'un diagnostic commun, l'utilisation des diagnostics réalisés précédemment ou encore par un travail avec les chargés de mission développement durable et urbanisme. Le PLU peut également constituer le volet urbanisme de l'agenda 21. 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.

## LA PARTICIPATION DES HABITANTS AU MOMENT DU DIAGNOSTIC

Presque la moitié des collectivités qui se sont exprimées sur les modalités de la participation au moment du diagnostic ont fait participer directement les habitants.

Ce sont les communautés de communes et les communes comprenant entre 2 000 et 100 000 habitants qui semblent les plus enclines à la participation directe des habitants (au moins dans l'élaboration du diagnostic).

Les communautés urbaines et les villes de plus de 100 000 habitants sont moins nombreuses à faire participer de manière directe les habitants dans la réalisation du diagnostic. En revanche elles s'appuient sur des structures préexistantes de concertation type conseil de quartier, conseil de développement, pour le pilotage de leur démarche.

# Conclusion

De la plus petite commune à la plus importante des agglomérations, du territoire de projet au département et à la région, à tous niveaux de territoire, les collectivités montrent un intérêt grandissant pour l'adoption d'un mode de développement durable. Expérimentales parfois, ou inscrites dans une forte dynamique territoriale, les démarches qu'elles mènent participent à une prise de conscience de plus en plus partagée, y compris par les acteurs économiques : entrepreneurs et travailleurs sont porteurs de nouveaux objectifs de développement, et poussent à l'invention de modes de production capables de mieux intégrer les facteurs sociaux et environnementaux.

Inscrites dans la recherche de nouveaux modes de faire et de penser, ces expériences sont aussi instructives dans leurs réussites que dans leurs difficultés. Les connaître et les donner à voir est le but que se sont donnés les partenaires de l'Observatoire national des agendas 21 locaux et pratiques territoriales : recenser les initiatives des collectivités, inciter à leur mise en réseau mais également prendre la mesure collectivement de ces efforts et de ces ambitions grâce à la construction d'une culture commune du développement durable et ses pratiques.

