



# Panorama

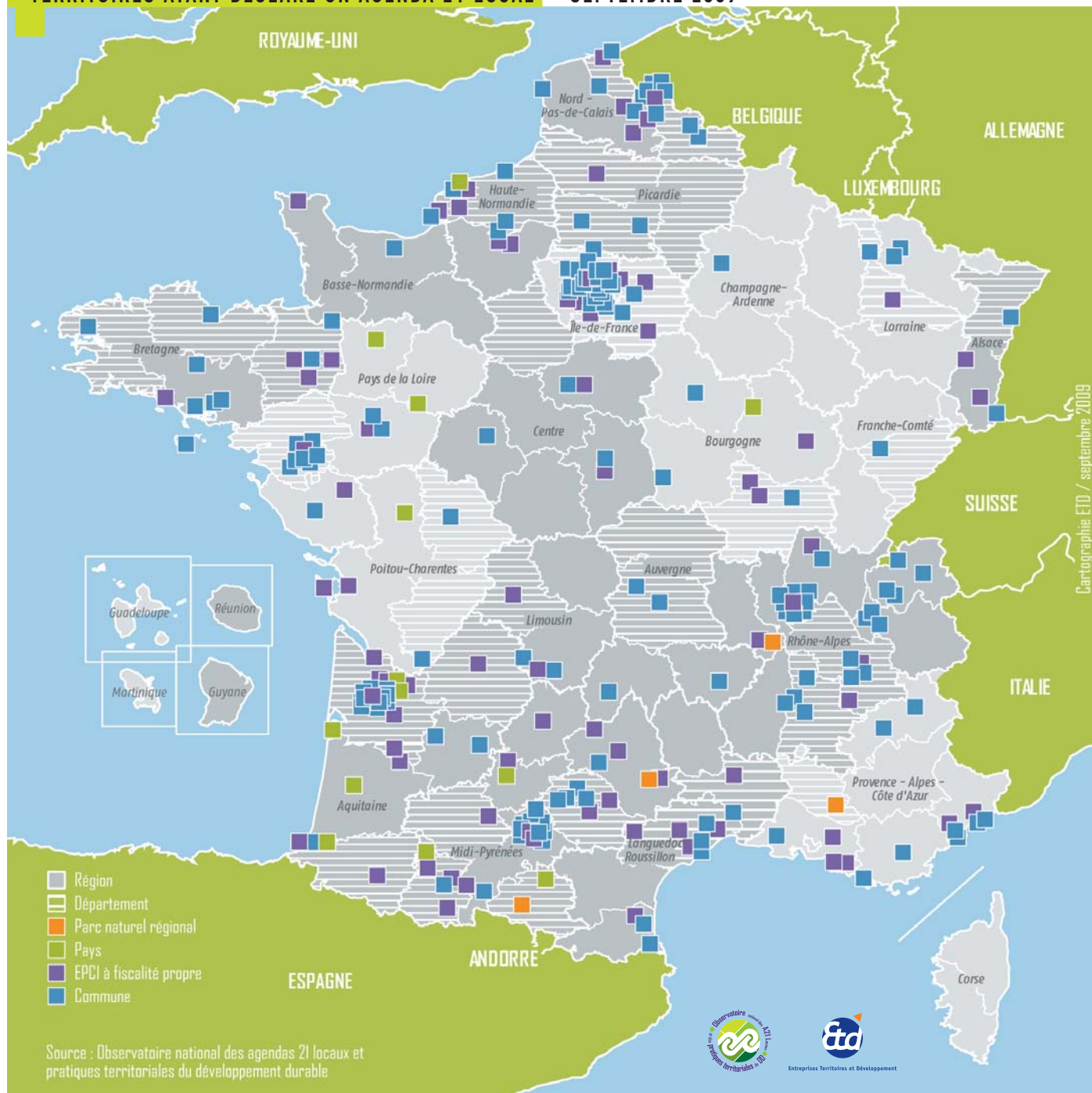
des agendas 21 locaux  
et des pratiques territoriales  
de développement durable

# en France

Décembre 2009



## TERRITOIRES AYANT DÉCLARÉ UN AGENDA 21 LOCAL - SEPTEMBRE 2009



En 2009, l'Observatoire s'est enrichi d'une cinquantaine d'expériences. Il comporte désormais 230 fiches de collectivités consultables en ligne, décrivant leur projet territorial de développement durable ([www.observatoire-territoires-durables.org](http://www.observatoire-territoires-durables.org)). La plupart des nouvelles démarches sont des « agendas 21 locaux ». 17 ans après la définition des agendas 21 locaux lors du sommet de Rio de Janeiro en 1992, l'engagement des collectivités dans le développement durable est plus que jamais réaffirmé.

Le contenu et l'ampleur des projets diffèrent fortement, selon les types de collectivités, selon les territoires concernés et les moyens mobilisés.

Ce Panorama 2009 propose une analyse à la fois quantitative et qualitative des démarches recensées par l'Observatoire, afin de fournir un point de vue global de l'état des démarches en France. L'Observatoire et ses partenaires espèrent que cette publication contribuera une fois de plus à stimuler les pratiques des collectivités et territoires de projet, acteurs de premier plan pour la mise en œuvre du développement durable au niveau local.



## EN 2009, LA PERTINENCE DES AGENDAS 21 SUR LE LONG TERME SE CONFIRME

Plusieurs agendas 21 locaux arrivant au terme de leur première phase de mise en œuvre en 2009, ont décidé de renouveler leur engagement dans le développement durable en lançant une nouvelle programmation « agenda 21 ». Ces initiatives confirment la pertinence de l'outil et son adaptation aux besoins des territoires pour conduire une politique locale de développement durable. Outil évolutif et progressif, l'agenda 21 tend ainsi à inscrire l'action publique dans une **stratégie d'amélioration continue** et dans une **perspective de long terme**.

Le département de l'Essonne s'est ainsi engagé dans son deuxième agenda 21. L'évaluation de son premier plan d'actions en 2007 a conduit à une réflexion sur le rôle et l'ambition du projet. Les acteurs et élus ont exprimé la volonté de passer d'un programme d'actions, mis en œuvre par le seul Conseil général, à une stratégie et à des actions définies et mises en œuvre avec et par les acteurs du territoire de l'Essonne. Avec son deuxième agenda 21, l'Essonne fait ainsi le choix de passer **d'un agenda 21 du Conseil général à l'agenda 21 du territoire de l'Essonne**. Claire Robillard, vice-présidente du Conseil général chargée de l'environnement et du développement durable : « *Après une première édition réussie entre 2003 et 2007, où sur 120 engagements, plus de 100 ont été réalisés, cette nouvelle étape est une suite logique. Fruit de deux ans de concertation avec 362 acteurs locaux, cette réflexion a abouti à un "Manifeste pour un développement durable et solidaire en Essonne" qui rassemble 18 objectifs stratégiques. L'Agenda 21 passe d'une stratégie portée par le Conseil général à des actions menées par les acteurs essonnais du développement durable, sous l'égide du Département* ».

## PLANS CLIMAT TERRITORIAUX, OÙ EN EST-ON ?

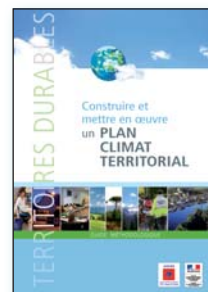
Au-delà de quelques Plans Climat Territoriaux (PCT) pionniers (Ville de Rennes en 2004, Grenoble-Alpes Métropole en 2005, Pays Thouarsais en 2007), le développement de ces démarches prend un véritable essor à partir de l'année 2007. En décembre 2009, le RAC-F (Réseau Action Climat France) et ETD (Entreprises Territoires et Développement) recensent 184 PCT, validés, en cours de validation ou en projet. Ces démarches sont principalement élaborées à des échelles urbaines (moyennes et grandes agglomérations) et de projets de territoire (pays, Parcs Naturels Régionaux). Ces derniers sont particulièrement dynamiques en la matière, même s'ils ne seront a priori pas concernés par l'obligation d'élaboration d'un PCT, que prévoit le projet de loi national pour l'environnement dit « Grenelle 2 ».

D'une démarche volontaire, les PCT deviendraient obligatoires (pour les collectivités de plus de 50 000 habitants). Néanmoins, la qualité et l'ambition de chaque PCT dépendront du territoire, de la volonté de ses élus, des objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre qu'ils se fixeront à court, moyen et long terme, des moyens financiers et humains qui seront alloués, et enfin, bien sûr, de la capacité de la collectivité porteuse à mobiliser des partenaires stratégiques.

Retrouvez la **boîte à outils climat-énergie** sur le site de l'Observatoire, qui propose une sélection de sites ressources, de documents de référence, d'outils méthodologiques et de recueils d'expériences, en France et en Europe. Elle contient notamment :



- le kit d'information et de formation sur les plans climat-énergie territoriaux du Réseau Action Climat France (novembre 2008)



- le guide méthodologique de l'ADEME : « *Construire et mettre en œuvre un Plan Climat Territorial* » (mai 2009)



# Les territoires s'organisent !

## Zoom sur le pilotage des

### LE PORTAGE POLITIQUE DES DÉMARCHES TERRITORIALES DE DÉVELOPPEMENT DURABLE

Une très large majorité des collectivités déclare avoir mis en place un groupe ou **comité de pilotage** pour assurer le portage politique de leur démarche.

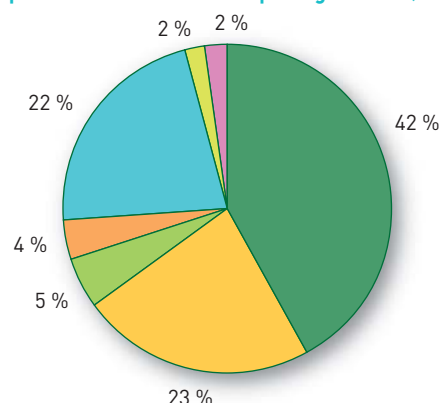
Les élus y sont le plus fortement représentés. Viennent ensuite les missions développement durable et les directions générales (des services, de l'administration, des services techniques...). Une bonne proportion de collectivités associe également des représentants d'associations, des citoyens et des partenaires publics (Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie - ADEME, Direction Régionale pour l'Environnement - DIREN, Chambres de Commerce et d'Industrie, services de l'État par exemple).

Majoritairement composées d'élus, ces instances assurent l'arbitrage des décisions et orientent le projet, notamment sur les questions :

- de **définition de la méthodologie** et de validation des étapes (diagnostic, programme d'actions),
- de **définition de la stratégie** et des grandes orientations,
- de **suivi** de la démarche et de la mise en œuvre.

L'instance de pilotage est souvent **force de proposition**. De manière moins fréquente, elle joue un rôle d'interface entre services et collectivité, de promotion de la démarche en interne, et de réflexion quant à la mise en cohérence des politiques et à l'articulation du projet territorial de développement durable avec les autres politiques territoriales.

Composition des instances de pilotage - 2009 (base : 245)



- Élus
- Directions et services techniques
- Citoyens
- Associations
- Institutions et partenaires publics
- Universités, cabinets conseil
- Autres



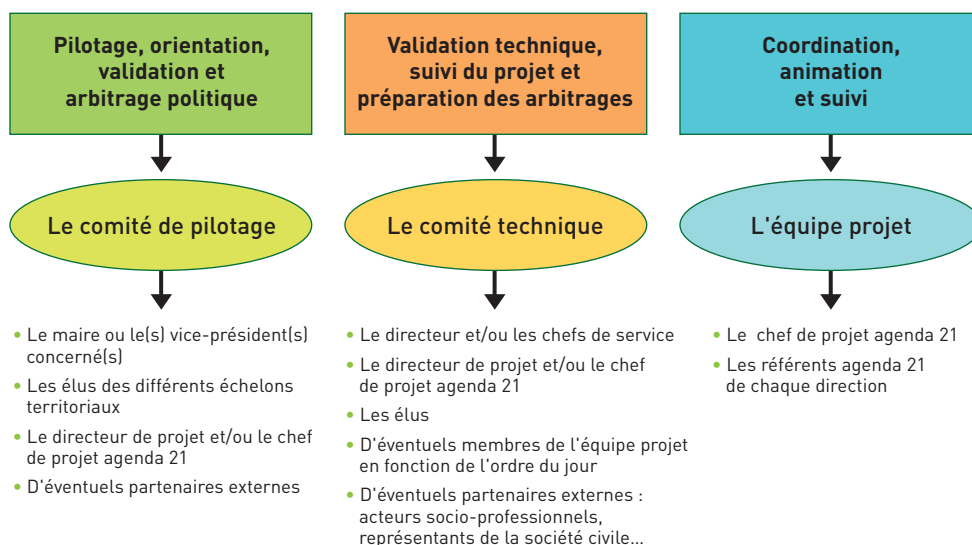
Source : Banque d'expériences de l'Observatoire national des agendas 21 locaux et des pratiques territoriales de développement durable

Enfin, le comité de pilotage intervient peu dans l'élaboration des documents du projet proprement dits (état des lieux, programme d'actions...) : cela relève davantage des instances techniques de la démarche.

### S'organiser en mode « projet »

L'organisation en mode « projet » est une manière efficace de gérer et piloter une démarche territoriale de développement durable. En effet, elle vise à passer d'une logique verticale (par thématique et ascendante) à une logique transversale en développant des méthodes de travail plus collectives. Cela peut se traduire par une réorganisation interne de l'administration, facilitant la coproduction, la mise en œuvre et l'évolution de la stratégie de développement durable au sein de l'ensemble des services et dans les politiques.

### Un exemple d'organisation « en mode projet »



# politiques territoriales de développement durable

## LE PORTAGE TECHNIQUE DES DÉMARCHES TERRITORIALES DE DÉVELOPPEMENT DURABLE

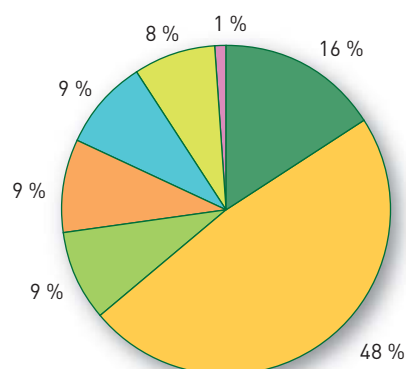
La majorité des collectivités met en place un groupe ou comité technique pour assurer l'animation et l'expertise technique du projet.

Les directions techniques de la collectivité, et en premier lieu la direction développement durable, sont évidemment bien représentées dans ces instances. Des élus y sont également très souvent présents. Ainsi que :

- des techniciens spécialistes du développement durable ;
- des partenaires institutionnels (type ADEME, DIREN, services de l'État, agences régionales) ;
- des représentants des autres échelons territoriaux (régions et départements pour les communes et intercommunalités par exemple) ;
- des représentants de la société civile (habitants et associations).

Une personne du service communication est également souvent sollicitée.

Composition des instances techniques - 2009 (base : 245)



- Élus
- Directions et services techniques
- Partenaires publics
- Experts, techniciens, ingénieurs
- Société civile (habitants, associations...)
- Représentants autres échelons territoriaux
- Autres partenaires

De manière générale, on observe donc une bonne dynamique partenariale, avec des comités techniques ouverts, associant de nombreux partenaires et ne se limitant pas aux acteurs de la collectivité pour piloter le projet (autres échelons territoriaux, experts extérieurs...). On peut noter par contre une place relativement faible donnée aux acteurs socio-économiques du territoire et aux porteurs de projet proprement dits.

Les principales missions assurées par les comités techniques sont :

- la **coordination** et l'**animation** du projet,
- le **suivi technique** et de la cohérence des actions avec les orientations stratégiques,
- la **gestion des partenariats** et de la coopération.

Ainsi, le comité technique joue un rôle d'interface entre les services et les collectivités, assure la coordination et la coopération entre les différents partenaires, veille à la cohérence territoriale d'ensemble de la démarche. Les questions d'**évaluation**, d'**expertise** (échange d'expériences, assistance technique...), de **concertation** (réflexion et débat) et de **communication** (interne et externe) constituent également des tâches importantes attribuées à l'instance technique.



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

Au cours de l'élaboration du projet, il intervient de manière significative dans la **concrétisation des fiches actions**. Le comité technique propose aussi des recommandations et peut même, parfois, assurer des fonctions d'arbitrage.

Si l'implication dans des actions de sensibilisation, de formation, et de mobilisation, est moins citée par les collectivités, elles font pourtant souvent preuve d'initiatives sur le sujet. Certaines collectivités mettent en effet en place des « référents agenda 21 » ou des « ambassadeurs du développement durable » au sein de chaque service. Ils ont pour rôle d'informer et de mobiliser autour de la démarche de développement durable de la collectivité, et de promouvoir et d'encourager les actions et attitudes durables.

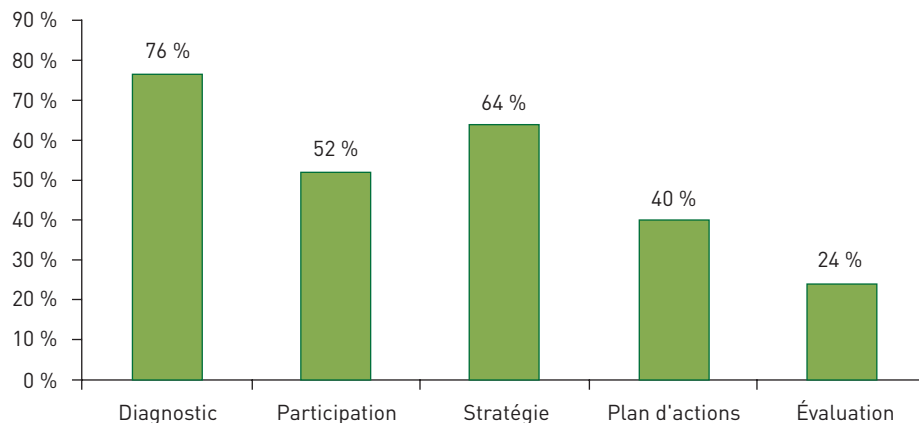


# Retour d'expériences

## LE RECOURS À UNE INGÉNIERIE EXTÉRIEURE DANS LA MISE EN PLACE DE POLITIQUES TERRITORIALES DE DÉVELOPPEMENT DURABLE

Sur l'ensemble des collectivités étudiées, 70 % déclarent avoir eu recours à un bureau d'études au cours de leur démarche territoriale de développement durable. L'implication d'un cabinet de conseil peut se faire à différentes étapes : état des lieux, participation, définition de la stratégie, élaboration du plan d'actions, évaluation.

Pourcentage de recours à un bureau d'études, selon les différentes phases du projet territorial de développement durable (base : 245)



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

Moins de 20 % de ces collectivités ont recours à un bureau d'études pour l'ensemble des phases du projet territorial de développement durable. Elles le font de manière assez régulière pour le diagnostic, la stratégie et l'animation de la participation. Les collectivités s'appuient apparemment davantage sur leur expertise interne pour construire le programme d'actions et en assurer le suivi.

Ces chiffres témoignent d'un besoin fort des territoires en matière d'expertise : mener un diagnostic transversal et dégager les enjeux d'un territoire en matière de développement durable, s'engager dans une réflexion prospective à l'échelle du territoire, définir des objectifs stratégiques, nécessitent souvent une expertise externe ou tout au moins un accompagnement. Il apparaît toutefois que dans certaines collectivités et territoires, l'élaboration du diagnostic en interne et d'outils de participation adaptés, présente des avantages en termes d'habitudes de travail en commun, d'appropriation de la démarche en interne de la structure.

Pour conduire l'évaluation de leur projet, seules 24 % des collectivités étudiées déclarent faire appel à un bureau d'études. Au-delà de la question de l'accompagnement, cette plus faible proportion résulte du fait que nombre de projets territoriaux de développement durable ne sont aujourd'hui pas assez avancés pour mener à bien un processus d'évaluation : la question de l'évaluation reste encore à construire pour la majorité des agendas 21 locaux.

### Les étapes-clés d'une démarche territoriale

**Diagnostic** : un état des lieux croisé, au prisme du développement durable, des politiques menées, de l'état des ressources (physiques et humaines) du territoire, des projets et des attentes de l'ensemble des acteurs.

- repérer et spatialiser les richesses et les faiblesses du territoire dans ses différentes dimensions ;
- identifier et comprendre les liens entre les différentes composantes du développement du territoire (économie, environnement, social, culturel), afin de dégager des enjeux locaux partagés.

**Stratégie** : une vision commune de l'avenir du développement durable du territoire, à un horizon de 10-15 ans, qui consiste en l'adoption d'orientations et d'objectifs, qui se traduiront de manière opérationnelle dans le programme d'actions.

**Programme d'actions** : définition des actions à conduire dans le cadre de la stratégie et à différentes échéances (court terme, moyen terme et long terme).



## QUELQUES ATOUTS ET LEVIERS POUR DYNAMISER LA DÉMARCHÉ, QUELQUES ÉCUEILS ET FREINS À ANTICIPER

Les fiches expériences des collectivités font ressortir un certain nombre d'atouts et de leviers, de limites et de freins à la démarche, utiles à connaître pour éviter un certain nombre d'écueils. Ainsi, une implication forte des services et des citoyens dans la démarche peut constituer un réel atout ; et parallèlement, une mobilisation moindre pénalise fortement le projet.

Principaux atouts et leviers	Principaux écueils et freins
Portage politique fort, volonté politique.	Besoins financiers et humains.
Implication des services et dynamique interne.	Manque de sensibilisation et de formation, besoin d'une « culture commune sur le développement durable ».
Implication et participation des habitants à la démarche.	Manque d'implication (notamment personnes en difficulté, jeunes...) au-delà du public déjà informé et convaincu. Difficulté à maintenir la dynamique à moyen et long terme.
Mobilisation des partenaires institutionnels.	Difficulté à changer les habitudes et les mentalités, inertie des comportements individuels, scepticisme envers la démarche.
Transversalité du projet.	Longueur de la démarche engendrant un risque d'essoufflement dans la durée.
Forte attente de la population et des acteurs du territoire.	Manque de dynamisme, d'implication et de mobilisation des acteurs du territoire autour du projet.

Un portage politique fort est fondamental à la démarche. L'implication des différents acteurs, formés au préalable aux principes d'une démarche territoriale de développement durable constitue également un levier essentiel.

La difficulté à changer les habitudes et les comportements apparaît comme un frein important. Une communication efficace et pédagogique sur le projet et ses enjeux peut partiellement lever cette contrainte.

Généralement, on peut observer que les blocages portent souvent sur la **gouvernance**. Le développement durable correspond avant tout à un processus, il faut en cela être lucide sur le **changement culturel** qu'une telle démarche implique au sein de la structure porteuse du projet. De nouvelles méthodes de travail doivent ainsi être mises en place, plus collectives et transversales. **L'élaboration collective d'une vision partagée à long terme du territoire**, reposant sur les attentes et perceptions des différents acteurs du territoire, constitue une première étape fondamentale du projet. Peu traitée dans certains agendas 21 locaux, cette vision prospective constitue pourtant le socle initial de la démarche et un moment clef d'implication des acteurs du territoire.

## de développement durable

**Participation** : implication des acteurs du territoire (acteurs socioprofessionnels et société civile) dans la production de réflexions, d'orientations et/ou d'actions publiques. La participation vise notamment à identifier les attentes, perceptions et besoins des habitants, ainsi qu'à partager et diffuser le projet le plus largement possible pour une meilleure appropriation et mise en œuvre. Il existe différents degrés dans l'implication des acteurs et des habitants à un projet, depuis la simple consultation jusqu'à la co-production, en passant par la concertation.

Dès le début et tout au long de la démarche de développement durable, la mobilisation de l'ensemble des acteurs (élus, agents, partenaires, population, entreprises, scolaires) apparaît comme une étape indispensable qui permet de préparer et d'enrichir la concertation. Elle passe par des actions de sensibilisation, de formation et d'apprentissage par l'action (guide d'éco-gestes, appels à projets...) afin d'ancrer la nouvelle culture du développement durable dans les pratiques individuelles et collectives.

**Évaluation** : appréciation de l'adéquation, de la pertinence, de la cohérence et de l'efficacité des politiques menées au regard des enjeux locaux, des principes de développement durable et des attentes de la population et des acteurs. Le processus d'évaluation vise notamment à vérifier si les moyens affectés aux objectifs que l'on s'est fixés ont porté leurs fruits, et doit permettre l'évolution et l'amélioration des politiques publiques.



## Le MEEDDM a mis en ligne en juin 2009 un référentiel pour l'évaluation des projets territoriaux de développement durable, version expérimentale

Destiné à tous les territoires engagés dans une démarche globale de développement durable (type « agenda 21 local »), ce référentiel leur donne des clés pour mettre en œuvre le dispositif d'évaluation de leur stratégie de développement durable.

Construit grâce à la participation active de 16 territoires engagés dans l'évaluation du développement durable, ce référentiel, structuré suivant les 5 finalités et les 5 éléments de la démarche du Cadre de référence des projets territoriaux de développement durable, comporte :

- un argumentaire destiné à donner aux élus locaux l'envie d'évaluer leur projet de développement durable, et des éléments méthodologiques pour mettre en œuvre et pérenniser un dispositif d'évaluation « développement durable » ;
- des questions évaluatives et des indicateurs stratégiques, permettant de questionner les éléments clés d'une stratégie territoriale de développement durable, et d'en suivre l'avancement dans le temps.

Cette version expérimentale a été testée au cours de l'année 2009 par une quinzaine de collectivités et de territoires de toutes tailles. À l'issue de ce test, une version consolidée du document sera produite et mise en ligne. Elle comportera, en plus des éléments proposés dans la version expérimentale, des fiches techniques définissant précisément chacun des 48 indicateurs stratégiques (définition, intérêt et limites, principes de collecte des données, périodicité...).

## Les modalités de prolongement de la reconnaissance « agenda 21 local » du MEEDDM

La reconnaissance « Agenda 21 local France » est attribuée pour 3 ans par la Déléguée interministérielle au développement durable, comme gage de qualité des démarches de développement durable menées par les territoires.



À l'issue de ces trois années, les territoires ainsi reconnus peuvent demander le prolongement du bénéfice de la reconnaissance pour deux années supplémentaires, sur la base d'un point d'étape sur la mise en œuvre de leur projet territorial de développement durable. Il constitue pour les territoires concernés un moment privilégié pour réfléchir aux progrès réalisés et aux difficultés rencontrées. C'est également un moyen de valoriser leurs résultats et de se mettre en situation de préparer l'échéance suivante, après cinq années de reconnaissance, où l'exemplarité de la démarche devra être mise en évidence.

Les Directions Régionales de l'Équipement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL), au sein des comités régionaux agendas 21, organisent l'analyse de ce point d'étape afin d'identifier les actions intéressantes, les points de blocage, et de capitaliser ces éléments dans la perspective d'offrir à ces territoires un accompagnement et de mobiliser les acteurs concernés.

## Partagez votre expérience tout au long de l'année sur le site de l'Observatoire !

Mise en ligne le 13 octobre 2006, la banque d'expériences constitue un outil de capitalisation et d'échanges pour les collectivités locales, auxquelles l'Observatoire souhaite offrir la possibilité d'enrichir leur stratégie de développement durable et de valoriser leurs initiatives.

À tout moment de l'année, les collectivités peuvent désormais accéder à leur fiche et la modifier selon l'état d'avancement de leur projet. Les expériences recensées permettent de nourrir le présent Panorama et de refléter au plus près la réalité des actions menées par les collectivités françaises.

Venez partager votre expérience au sein de la banque d'expériences à l'adresse suivante : [http://observatoire-territoires-durables.org/spip.php?page=navi\\_rec](http://observatoire-territoires-durables.org/spip.php?page=navi_rec) !



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

Partenaires de l'Observatoire et contacts



Laurence Ermisse  
ermisse@association4d.org



Antoine Charlot  
charlot@comite21.org



Gwénola Stéphan  
gstéphan@amf.asso.fr



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

Partenaires financiers



### 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 et des pratiques territoriales de développement durable

Cité européenne des Récollets

150-154, rue du Faubourg 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 la mer.  
Conception graphique : René Bertramo - Le GIG