

AGENDAS 21 LOCAUX

L'EXPERIENCE FRANÇAISE

LES AGENDAS 21 DE PREMIÈRE GÉNÉRATION

Les chartes pour l'environnement

En application des textes adoptés à Rio, la France a mis en place le dispositif des chartes d'écologie urbaine ou « chartes pour l'environnement : programmes partenariaux pour un développement durable ». Il s'agit, dans la gestion environnementale d'un territoire « de mettre en œuvre une nouvelle approche économique, favorisant, dans l'esprit de Rio, un développement durable intégrant les notions de coûts écologiques. La qualité préservée ou retrouvée de l'environnement peut devenir alors l'enjeu d'une nouvelle croissance susceptible d'attirer de nouveaux investissements, activités économiques et emplois. » Il s'agit aussi de réussir le pari de la qualité de la vie en ville, en construisant une ville pour demain dont le développement sera plus économe en ressources non renouvelables, plus participatif, plus qualitatif.

Une incitation financière et des bases méthodologiques accompagnent le dispositif des chartes pour l'environnement qui peuvent être considérées comme autant d'agendas 21 de « 1^{ère} génération ». Depuis 1993, 90 collectivités territoriales (45 % communales, 40 % intercommunales et 15 % départementales) concernant 11 millions d'habitants ont élaboré un tel document.

LES AGENDAS 21 LOCAUX DE DEUXIÈME GÉNÉRATION

Le nouveau contexte législatif

Depuis 1999, avec la loi d'orientation sur l'aménagement et le développement durable du territoire qui incite les agglomérations et les pays à élaborer des projets de développement faisant référence au chapitre 28 du programme Action 21 de Rio, l'élaboration d'agendas 21 est maintenant encouragée par des contrats entre l'Etat, les Régions et les collectivités gestionnaires des agglomérations, des pays et des parcs naturels régionaux. Ces projets de développement doivent faire largement appel à la participation et au partenariat avec les acteurs privés et publics. Ils doivent favoriser des modes de production et de consommation économes en ressources (énergie, eau, sol, air, biodiversité) et socialement responsables vis-à-vis des populations des autres pays comme des générations futures.

A titre d'exemple, le contrat d'agglomération de la communauté urbaine de Dijon (200 000 habitants, 16 communes) a retenu dans son programme d'actions une « charte pour l'environnement » qui apparaît comme le cadre de cohérence et d'évaluation environnementale du projet de territoire.

Le cadre institutionnel s'est précisé ainsi au fil des années au niveau international et européen comme au niveau national. La démarche Agenda 21 a désormais des fondements législatifs. Il est proposé aux collectivités locales « maîtres d'ouvrage » des outils : contractuels avec la loi d'orientation sur l'aménagement et le développement durable du territoire (1999) ; des outils de planification spatiale avec la loi solidarité et renouvellement urbains (2000) ; des outils financiers et d'organisation avec la loi sur l'intercommunalité (1999) et la loi démocratie de proximité (2002). Tous ces outils favorisent, au plan local, une politique de développement durable dans le sens des orientations de Rio de 1992.

L'incitation à la réalisation d'Agendas 21

En proposant la rédaction d'un premier « appel à projets sur les outils et démarches en vue de la réalisation d'Agendas 21 locaux », en 1997 puis en 2000, le ministère de l'écologie et du développement durable a pris l'initiative d'associer largement les acteurs institutionnels et les associations à la production d'Agendas 21 au niveau local. Cette initiative a eu pour but de sensibiliser le plus largement possible les acteurs non initiés au développement durable, de repérer les démarches et outils, « les bonnes pratiques » et, grâce à l'innovation mise en œuvre par les collectivités locales, de capitaliser et diffuser l'expérience acquise, sous forme de recommandations méthodologiques en matière de développement durable.

Les ministères de la ville, de l'équipement, des transports et du logement et de la mer, celui des affaires étrangères et l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie participent, avec le ministère de l'écologie et du développement durable, à cette action pilotée par un comité de pilotage largement ouvert. C'est actuellement la seule instance qui réunit l'ensemble des acteurs intéressés au processus de développement durable des territoires.

155 collectivités ont répondu aux appels à projets en 1997 et 2000 et 45 projets lauréats ont été sélectionnés. Les collectivités, porteuses de projets, constituent désormais un réseau et autant de « références » en matière d'agendas 21 ; elles sont, à ce titre, très sollicitées (études universitaires, articles de revue, sollicitation de conseils etc.).

Les grandes catégories de projets :

Trois grandes catégories de projets ont été présentés par les collectivités qui sont autant d'accès possibles dans le développement durable d'un territoire :

- ⇒ des projets sectoriels démonstratifs en terme de développement durable ;
- ⇒ des outils méthodologiques ;
- ⇒ des projets de territoires « agendas 21 » présentés par des collectivités locales urbaines et rurales.

La mise en œuvre d'agendas 21 par les collectivités territoriales

De nombreuses initiatives se développent maintenant en matière d'agenda 21 local. Citons : les régions Guadeloupe, Réunion, Guyane et Nord-Pas-de-Calais, les départements de la Haute-Saône, de l'Essonne, du Nord, de Seine Saint-Denis, la Communauté urbaine de Lille et la ville de Lille (59), les villes de Besançon (25), de Mulhouse (68), d'Annemasse (74), de Montpellier (34), la communauté urbaine de Lyon (69) etc. sont, ou vont, s'engager dans des démarches d'agendas 21.

⇒ En mars 2000, la ville d'Autun (17 000 habitants) a décidé la rédaction d'un Agenda 21 local. Par cette décision, les élus municipaux souhaitent donner un nouveau souffle à la concertation et à la participation des citoyens Autunois aux projets d'aménagement et de développement de leur territoire. A Autun, comme aussi dans la commune d'Echirolles (communauté urbaine de Grenoble), le choix des thèmes de l'Agenda 21 a été débattu avec la population.

La région Nord-Pas-de-Calais a mis en place un programme régional de soutien aux Agendas 21 locaux. La région Rhône-Alpes développe un programme similaire ainsi que la région Ile-de-France. La région Midi-Pyrénées, lauréate du deuxième appel à projets a mis en place un réseau de villes durables Midi-Pyrénées .

L'ensemble des lois parues depuis 1999 renforce ainsi l'exigence d'un projet global à l'échelle d'un territoire **intégrant développement économique, cohésion social et protection et valorisation environnementale dès la conception même du projet** ainsi que celle d'une participation active des acteurs et du public à son élaboration, sa mise en œuvre et son suivi. Elles ouvrent désormais la voie à des agendas 21 locaux répondant au principe d'intégration de la déclaration de Rio.

Exemples

Un nouveau concept de service public, est étudié par les élus communaux et le Parc Naturel Régional du Périgord-Limousin dans une perspective de développement durable et dans le but de créer un service de proximité adapté aux caractéristiques de zones à faible densité de population. Un tel service implique la polyvalence des agents et a pour but d'abaisser les coûts inhérents à la multiplicité des interventions en milieu rural diffus.

L'Observatoire Communal de la Santé de la Ville de Martigues (45 000 habitants), premier site pétrochimique européen, a été créé en 1992, il s'est donné comme mission d'évaluer le lien entre la santé de la population et son environnement local. L'Observatoire repose sur le principe de participation de tous les acteurs : médecins libéraux et médecins du travail, leurs patients, les syndicats, et les industriels et a pour but d'établir un tableau de bord des pathologies professionnelles, et de s'élargir à l'ensemble des pathologies.

Le pays de Gâtine (93 communes, 72 000 habitants) est un territoire rural qui, dans le cadre de l'élaboration de son projet de territoire, a engagé une démarche de programmation participative ouverte aux acteurs sociaux et économiques. Cette démarche utilise des outils simples favorisant le partenariat et l'analyse intersectoriel qui permet l'émergence de projets et de définir un projet de territoire issu d'un large consensus.

Le projet d'agglomération, qui constitue l'Agenda 21 de la communauté d'agglomération de Poitiers (10 communes, 110 000 habitants), a été approuvé en conseil de communauté le 25 juin 2002. Les enjeux qui composent cet Agenda 21 sont les suivants : l'implication plus grande des acteurs locaux pour développer les services et l'emploi ; une participation plus grande de l'université à la vie locale ; l'organisation multipolaire de l'aire urbaine ; la qualité de vie urbaine et la mixité sociale, l'écoute d'une demande sociale de qualité. Ils ont été mis en évidence à l'issue d'un diagnostic qui a croisé les éléments constitutifs du développement économique, de la conception du cadre de vie et du cadre bâti, des dynamiques sociales et culturelles ainsi que des modes de conduite de projets et d'organisation du territoire.

Le SYDOM du Jura, qui a pour compétence le traitement et de la collecte des déchets ménagers au niveau du département du Jura, a mis en place une démarche qualité. Un « contrat citoyen » a été proposé aux communes et aux résidences, qui lie le coût du traitement à la qualité du tri. Cette qualité se mesure à la quantité de déchets ménagers restant. La quantité de déchets à incinérer a diminué et les habitants ont vu leur « facture poubelle » diminuer.

La communauté urbaine de Dunkerque (210 000 habitants, 18 communes) prépare, à travers son contrat d'agglomération, un Agenda 21. Elle a confié à une entreprise relevant de l'économie sociale et solidaire, le soin de l'aider à concevoir une méthode d'évaluation participative du Contrat d'Agglomération au regard du développement durable. Cette méthode a été élaborée en faisant largement appel aux différents acteurs de la société civile.

LES ACQUIS MÉTHODOLOGIQUES DES EXPÉRIENCES

En appui à ces expériences innovantes, le ministère de l'écologie et du développement durable organise périodiquement des séminaires de réflexion en invitant, en particulier, les membres du Comité de pilotage des appels à projets et les 155 collectivités locales constituant le « réseau national Agendas 21 ». Un premier cycle de travaux a concerné les thèmes de l'emploi et la formation, de la liaison urbain-rural, et des référentiels, un second cycle porte sur des fonctionnalités urbaines majeures : « Habiter une ville durable », « Entreprendre pour une ville durable » « Transmettre » et « Accueillir dans une ville durable ». Des experts, chercheurs et praticiens viennent apporter leur témoignages et leurs réactions face aux projets concrets issus des appels à projets. Ces séminaires sont l'occasion d'acquérir et de consolider une culture commune en matière de développement durable.

D'un point de vue méthodologique, l'expérience acquise à travers ces pratiques innovantes permet de préciser le contenu et les modalités de différents moments de la démarche :

⇒ **un choix de domaines transversaux**, à définir en large concertation, pour élaborer un diagnostic en termes de durabilité et qui peut s'inspirer des thèmes choisis pour les séminaires : liaison urbain-rural qui rejoint le thème d' « Habiter » ; emploi-formation, celui d' « Entreprendre », « Transmettre » et « Accueillir » ; chacune de ces fonctions urbaines, déclinées selon les situations locales, devant être analysées en fonction de leurs caractéristiques environnementales, sociales et économiques ;

⇒ **un diagnostic** qui s'attache à l'observation des modes de vie dans leur diversité et dont l'élaboration s'effectue avec les acteurs du développement (acteurs publics et privés) et la population. Le diagnostic doit donner le temps aux acteurs de faire émerger une vision commune du territoire et de s'approprier le projet de développement durable. Prospectif, il doit mettre en évidence les tendances et les évolutions possibles, par le croisement des projets des acteurs et par celui des savoirs et savoirs-faire des experts en charge habituellement, chacun pour leur compte, des seuls diagnostics économique, urbain, sociétal ou environnemental ;

⇒ **la participation** de la population et des acteurs du développement est indispensable à une approche transversale et prospective. Elle est nécessaire à l'appréhension de la complexité des fonctions urbaines dans la perspective du développement durable. Elle accompagne toutes les phases du projet : l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation. Les associations ont un rôle de relais, leur fonction de médiation est déterminante. Une règle se dégage en conséquence : intégrer le coût et les moyens nécessaires à la participation dans le coût du projet ;

⇒ **l'organisation** : Pour s'adapter aux transversalités indispensables au développement durable, une réorganisation des services s'impose ainsi qu'une clarification des compétences entre niveaux de collectivités. Cette organisation devra être à même de gérer l'emboîtement des compétences et des territoires, de mettre en place de nouveaux modes de relations en réseau et de faire appel, en conséquence, à de nouvelles méthodes de management des hommes et des projets, s'appuyant sur des programmes de formation adaptés ;

⇒ **la mise en œuvre d'actions** susceptibles d'apporter des réponses en termes de proximité, d'utilité sociale, d'appel à l'intelligence collective pour répondre à des besoins fondamentaux souvent non satisfaits dans le cadre du marché ou par les services publics. Ces services feront appel en particulier aux réseaux associatifs et à l'économie dite du « tiers secteur » ; ils sont à l'origine de la création de nouveaux métiers respectueux de l'environnement en permettant de favoriser l'insertion sociale. Par ailleurs, des clauses d'écoconditionnalité et des modes de financement socialement et écologiquement responsables devront être prises en compte dans les cahiers des charges des commandes et des appels d'offres ;

⇒ **l'existence de critères et référentiels d'évaluation** qui existent désormais pour apprécier la « durabilité » d'un projet global ou d'une action. Quel que soit le degré d'élaboration du projet ou d'avancement du programme, l'évaluation « en continu » à l'aide de ces critères permettra d'apprécier le caractère durable du projet, du programme ou des actions.

Bibliographie

- Dossier de présentation des appels à projets (1997 et 2000),
- Trois brochures « éléments de bilan 1997/2000 » « dossier de présentation des lauréats 2000 », « actes de la journée du 6 juillet 2000 : bilan et perspectives »,
- Quatre brochures, actes des ateliers de Rillieux-la Pape sur « emploi et formation » (1999), de Chambéry « liaisons urbain-rural » (1999), du forum « développement durable : mode d'emploi » de Lille (mai 2000), de l'atelier de Sophia-Antipolis « habiter une ville durable » (2001),
- Trois recueils « villes et développement durable - des expériences à échanger », parus en 1998, 2000 et 2001,
- 4D - Repères pour l'Agenda 21 local - (2001),
- CDROM « outils et démarches en vue de la réalisation d'agendas 21 – suivi des projets et ateliers d'échanges d'expériences » 2001.

GRILLE D'ANALYSE

1) Comment le projet intègre-t-il la protection et l'amélioration de l'environnement et du cadre de vie ?

- ⇒ par l'élaboration préalable d'un diagnostic environnemental, par une évaluation environnementale et la définition d'objectifs environnementaux, par la qualité du management environnemental ;
- ⇒ par l'expression d'une solidarité écologique locale et planétaire et par l'attention portée à une répartition équitable des richesses écologiques ? (entre les quartiers, entre les nations) ;
- ⇒ par une gestion économe en ressources et une organisation rationnelle de l'espace ;
- ⇒ par une recherche de qualité et par la création d'aménités environnementales.

2) le projet intègre-t-il un type de développement économique susceptible de modifier les modes de production et de consommation ?

- ⇒ par l'existence d'un diagnostic économique de la situation locale et d'une étude d'impact économique du projet intégrant les impacts sociaux et environnementaux et mettant en évidence les moyens nécessaires organisationnels et financiers ;
- ⇒ par la création d'activités, marchandes ou non marchandes, répondant à une demande sociale en particulier locale et génératrice d'emplois qualifiants et pérennes ou de filières d'emplois nouvelles ;
- ⇒ par la création d'une dynamique économique visant à mobiliser les entreprises et les acteurs ainsi que les travailleurs concernés ;
- ⇒ par la formation aux conditions de production socialement responsables et respectueuses de l'environnement en vue de rechercher un changement des pratiques professionnelles des agents économiques : consommateurs, donneurs d'ordres, partenaires économiques ;
- ⇒ par la mise en œuvre d'études, de recherches-développement innovantes ;
- ⇒ par le recours à des modes de financement particuliers : épargne locale, financements socialement et écologiquement responsables, réseaux solidaires, troc ... ;
- ⇒ par le caractère solidaire du développement économique, notamment en développant avec les pays les plus pauvres des termes d'échanges équitables.

3) Comment le projet intègre-t-il l'amélioration de la cohésion sociale et la lutte contre les inégalités ?

- ⇒ par un état des lieux des singularités sociales liées à l'espace et à la qualité de vie, aux modes de vie et d'habitat, à l'accès à l'emploi, aux services urbains et à la nature, à la sécurité et à la santé etc ... ;
- ⇒ par une adéquation des services collectifs, qu'ils soient marchands ou non marchands, publics ou privés, à la demande sociale ;
- ⇒ en favorisant l'accessibilité en tenant compte des besoins des différentes catégories de population ;
- ⇒ en luttant contre la discrimination sociale et géographique ;
- ⇒ par l'innovation sociale et culturelle favorisant des échanges de qualité culturels, inter-culturels et la mixité sociale ;
- ⇒ par une incitation au changement des modes de consommation, par un accès facilité aux produits fabriqués de façon socialement et écologiquement responsable (connaissance, information, traçabilité, ...) et des modes de gestion, en favorisant une gestion économe et de proximité ;
- ⇒ en visant l'amélioration de la santé publique (conditions d'habitat, conditions environnementales, conditions de travail, conditions de vie).

4) Comment, selon vous, le projet est-il organisé en terme de gouvernance ?

- ⇒ par un audit organisationnel des rapports entre les différents types d'acteurs : en interne à la collectivité, vis à vis des institutions, des acteurs privés, des partenaires financiers, des experts, de la population ;
- ⇒ par une approche intégrée et transversale ;
- ⇒ par les moyens mis en place pour associer les habitants, les producteurs, les usagers, les utilisateurs, ... les acteurs du développement ;
- ⇒ par l'organisation systématique d'un débat public et de procédures d'évaluation continue, contradictoires et collectives ;
- ⇒ par la mise en relation des échelles de territoire : du local au planétaire ;
- ⇒ par la prise en compte des échelles de temps ;
- ⇒ par la mise en place d'une maîtrise d'œuvre et d'ouvrage bien identifiée et reconnue.

