

Volet social des Agendas 21 et compétences des collectivités

Depuis quelques années, le nombre de collectivités et de leurs groupements qui conduisent des politiques de développement durable en s'inscrivant dans une démarche d'Agendas 21 a connu une forte augmentation en France.

Or, depuis le lancement du dispositif des Agendas 21 locaux par les pouvoirs publics, l'engagement des collectivités dans les principaux champs d'action d'une politique de développement durable – environnement, économie, social - apparaît très inégal. En particulier, la focalisation sur les enjeux environnementaux et énergétiques ne s'ouvre que très progressivement aux enjeux économiques et sociaux constitutifs des deux autres piliers. Or si ce constat renvoie aux différences entre collectivités de divers échelons en matière de compétences relatives à ces divers champs, il révèle aussi une certaine difficulté à adapter les objectifs et les modalités d'intervention aux moyens juridiques, humains et financiers dont ils disposent.

C'est en partant de ce contexte qu'Etd a entrepris une série d'analyses thématiques sur la mobilisation des compétences par les collectivités et leurs groupements au service de politiques de développement durable.

Après avoir étudié successivement, à la lumière de cette problématique, les thèmes de la mobilité, de l'urbanisme et du développement économique, la présente note est consacrée à celui de la place du volet social dans les Agendas 21.

Ce travail d'analyse a été conduit à partir de données provenant de l'analyse des Agendas 21 locaux reconnus par le Ministère de l'écologie au cours de quatre sessions (de 2006 à 2009) avec l'appui de l'expertise d'Etd.

L'analyse de la place du volet social dans les Agendas 21 repose sur les éléments de méthode suivants :

- travail d'analyse de l'ensemble des documents communiqués par les collectivités dans le cadre de leur candidature à l'appel à reconnaissance, complété dans la plupart des cas par des entretiens avec les chefs de projet en charge des Agendas 21 - afin d'actualiser et d'approfondir les informations sur le volet social défini et mis en œuvre par la collectivité,
- une approche qualitative, centrée sur l'identification des grandes tendances dans les politiques menées par les collectivités et leurs groupements,
- une définition large de l'intervention dans le champ social, prenant en compte l'action sociale au sens strict – mais également les actions dans d'autres domaines qui concourent à la lutte contre l'exclusion et pour la cohésion sociale : développement économique et emploi, habitat et cadre de vie, santé et environnement etc.,
- le repérage des bonnes pratiques et des innovations marquant une avancée dans la prise en compte de la question sociale dans les stratégies favorisant un développement durable sur les territoires.

Sommaire

Contexte institutionnel et politique	p. 3
La place du social dans les politiques de développement durable au niveau européen et national	p. 3
Les grands objectifs dans le champ social	p. 4
La place croissante du social dans les Agendas 21	p. 5
Typologie des Agendas 21 et diversité des approches du social	p. 7
Présentation du panel	p. 7
Les grands types d'Agenda 21	p. 8
Les enjeux sociaux et leur place dans les stratégies des Agendas 21	p. 10
Modalités de mise en œuvre du volet social : analyse des compétences	p. 13
Les compétences mobilisées dans le volet social des Agendas 21	p. 13
Un champ d'intervention beaucoup plus large que l'action sociale	p. 15
Principales thématiques sociales abordées dans les plans d'action des Agendas 21	p. 20
Habitat, urbanisme et cadre de vie	p. 20
Accessibilité (territoriale et sociale) et qualité des services de proximité	p. 23
Lutte contre les inégalités écologiques	p. 26
Politiques de formation, d'emploi et de développement économique	p. 27
Action sociale et insertion des publics en difficulté ou exclus	p. 29
Conclusions	p. 33

Contexte institutionnel et politique

La place du social dans les politiques de développement durable au niveau européen et national

Le concept de développement durable, aujourd'hui largement diffusé, fait l'objet d'interprétations multiples, et parfois contradictoires, qui sont le fruit direct des difficultés que posent sa définition et son appropriation par des acteurs aux intérêts divers. En retraçant le processus historique de son élaboration, on peut comprendre plus particulièrement les raisons pour lesquelles la prise en compte du volet social pose problème. En effet, en étudiant les différents courants du développement durable, on constate aujourd'hui une grande flexibilité dans la théorisation de l'intégration du social dans le développement durable.

Ainsi d'après A. Boutaud, le concept de développement durable est une valeur nouvelle issue initialement d'un processus de négociation coopérative et intégrative qui a culminé à Rio en 1992⁽¹⁾.

Avant le Sommet de Rio, le développement durable opposait deux dimensions : le développement et l'environnement. Le social était donc compris dans le développement, présenté comme le résultat de faits à la fois sociaux et économiques⁽²⁾.

Et ce n'est qu'à partir de Rio que la dimension sociale s'est désolidarisée de la sphère économique, soulignant ainsi le fait que le développement économique ne mène pas nécessairement à un développement social, bien qu'il lui soit indispensable.

En effet, si l'on revient sur la notion même de durabilité, elle ne peut être pensée sans intégrer la notion de société durable, en lien avec l'économie et l'environnement. Or la durabilité sociale, au sens restreint du terme, nécessite de mettre en œuvre des actions bénéficiant aux acteurs faibles ou absents (pauvres et générations futures) : réduire les risques de fractures et d'exclusion, en luttant contre les inégalités et la pauvreté présente et future, notamment à travers une nouvelle approche préventive des politiques publiques, et plus seulement curative.

C'est sous cet angle que le rapport Brundtland s'est attaqué à ce problème de délimitation du social au sein du développement durable : « *La Commission estime que la pauvreté généralisée n'est pas une fatalité. Or, la misère est un mal en soi, et le développement soutenable signifie la satisfaction des besoins élémentaires de tous, et pour chacun, la possibilité d'aspirer à une vie meilleure. Un monde qui permet la pauvreté endémique sera toujours sujet aux catastrophes écologiques et autres.* » (Rapport Brundtland, 1983).

Certains théoriciens du développement durable prônent pour cela l'approche territoriale, car ce serait la seule possible pour mettre en œuvre une nouvelle gouvernance et répondre de manière transversale et efficace aux besoins des acteurs locaux, en tenant compte des spécificités d'un territoire. C'est en effet à cette échelle que les différents enjeux sont perçus par les individus ; c'est aussi l'échelle idéale pour agir et coordonner des domaines d'intervention variés.

(1) Le développement durable, entre construction coopérative et appropriation compétitive : une valeur nouvelle issue de la négociation internationale, rapport Ademe n° 1, 2002.

(2) À la recherche de la dimension sociale du développement durable, Léa SEBASTIEN et Christian BRODHAG, 2004.

En effet, le développement durable doit permettre de « *lier ensemble plusieurs des questions centrales auxquelles nos sociétés sont aujourd'hui confrontées* »⁽³⁾ : finalités de la croissance (compromis entre économique, social et écologique), du temps (court terme / long terme), identités spatiales (logiques de globalisation et autonomisation des territoires locaux). Le territoire apparaît comme la bonne échelle pour permettre une réelle articulation des institutions et des domaines. Et comme nombre d'enjeux sont à la fois locaux et globaux, on peut espérer ce que certains appellent un « double dividende » : que les actions locales cumulées aient un effet bénéfique au niveau global. Mais l'articulation entre les échelons et les compétences soulève des difficultés de méthode, puisque les enjeux et les moyens mobilisables ne sont pas identiques selon le niveau territorial.

Les grands objectifs dans le champ social

Pour les collectivités, la question fondamentale du développement socialement durable est celle de la reformulation des objectifs dans les différents domaines de l'action publique, en fonction des compétences de chaque échelon territorial : expérience de la transversalité, évolution des cultures et nécessité du passage d'approches traditionnellement sectorielles à des approches à entrées multiples. Mais il faut pour cela pouvoir évaluer la durabilité dans le champ social : ceci nécessite de définir les critères d'évaluation qui font que l'on peut qualifier une action de « durable ».

À cette fin, il apparaît utile de se référer aux objectifs de développement durable énoncés dans la **Stratégie Nationale de Développement Durable (SNDD)**, élaborée pour 2010-2013. En effet, bien que ce texte soit politiquement et juridiquement moins fort que la Charte de l'environnement ou que les lois Grenelle 1 et 2, il les complète sur les orientations et les leviers d'actions, en particulier dans le domaine social. Il s'agit « *d'une architecture commune à tous les acteurs de la nation, publics et privés, pour les aider à structurer leurs propres projets de développement durable autour de choix stratégiques d'indicateurs qui auront fait l'objet d'un large consensus* ». À travers ce texte de portée nationale, il est frappant de voir qu'avec l'évolution du contexte économique et social actuel, les préoccupations en matière de développement durable se recentrent sur les aspects humains de la notion de durabilité en cherchant à construire un « *nouveau modèle de développement* » : une « *profonde métamorphose de nos organisations et de nos modes de production et de consommation impliquera tous les acteurs de la société* ». Dans cette approche, les objectifs de réduction des inégalités, de lutte contre le chômage et la précarité de formation, de prévention de risques et de gouvernance sont autant de domaines de l'action publique qui doivent être revisités par une approche durable au sens large.

Les défis identifiés par la SNDD sont donc davantage ancrés dans les réalités économiques et sociales, puisque les enjeux sociaux sont replacés au cœur de la stratégie.

On constate donc que l'ensemble de ces défis du développement durable fait référence à des enjeux sociaux. On revient ainsi aux principes prônés lors de la conférence de Rio : une mise en avant de valeurs communes qui permettent de créer un large consensus autour d'un idéal de développement humain durable. Mais il s'agit désormais de dépasser le stade de déclaration d'intention pour concrétiser réellement ces principes dans l'ensemble de l'action publique. Comme dans les rapports des missions⁽⁴⁾ préparant le Pacte de solidarité sociale et écologique, les Agendas 21 sont à nouveau identifiés ici comme étant le premier levier d'action, ce qui permet de privilégier la mise en œuvre d'objectifs adaptés aux spécificités de chaque territoire.

(3) L'approche territoriale du « développement durable », condition d'une prise en compte de sa dimension sociale, Jacques THEYS, 2002.

(4) Mission Transformation des modes de vie, des comportements et de la consommation Pierre SAGLIO et Alain CHOSSON. Mission Mobilisation citoyenne et sociale, Véronique FAYET, Sébastien GENEST. Mission Amélioration de la qualité de la vie dans les territoires, Agnès FLEURIEU et Christian GARNIER.

La place croissante du social dans les Agendas 21

Il est nécessaire de rappeler que cette prise de position est particulièrement novatrice pour la France, puisque, que jusqu'à récemment, les stratégies de développement durable locales n'englobaient pas ou peu l'ensemble des politiques publiques, contrairement aux principes initiaux du développement durable. Traditionnellement, ces stratégies, relativement autonomes, se concentraient sur des objectifs environnementaux : les aspects sociaux n'étaient abordés qu'à travers cette entrée (sensibilisation) et donc à la marge.

C'est ce que l'on peut observer en comparant les différentes générations d'Agendas 21, qui constituent des projets parfaits pour examiner les différentes formes « d'appropriation compétitive »⁽⁵⁾ des enjeux du développement durable par les acteurs, publics ou privés.

Les Agendas 21 se sont pour beaucoup appuyés sur le cadre national de référence. En effet, en France, contrairement aux pays du Nord de l'Europe, l'appropriation de la notion d'Agendas 21 n'a été effective qu'à partir de 2003 : elle apparaît dans le paysage juridique avec la LOADDT, ensuite avec la SNDD 2003-2010, qui prévoyait la création de 500 Agendas 21 avant 2008, on s'inscrit alors dans une logique d'incitation à l'action décentralisée et d'innovation institutionnelle. C'est à ce moment-là qu'a été créé le cadre de référence, afin d'aider à l'élaboration des projets Agenda 21 par les collectivités, et par la suite, un référentiel national d'évaluation a été produit pour permettre la constitution d'un appareil de reconnaissance⁽⁶⁾. On perçoit bien alors l'importance de l'orientation nationale pour structurer et mettre en cohérence ces projets locaux de développement durable. On est passé ainsi d'un système où, sur la base du volontariat et de l'engagement des acteurs locaux, les projets tenaient compte plus ou moins des principes du développement durable, à une stratégie plus coordonnée au niveau central, mais toujours initiée au niveau local (échelle du bassin de vie pertinente). Le territoire apparaît comme le seul espace qui rend possible la transversalité, en incitant au décloisonnement. L'Agenda 21 apparaît donc comme un processus de légitimation du concept de développement durable venu d'en haut et l'approche territoriale est la seule à pouvoir intégrer réellement tous les enjeux.

Le cadre de référence est structuré à partir des cinq finalités suivantes du développement durable :

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

Il retient également cinq éléments déterminants, concernant la démarche du projet : stratégie d'amélioration continue, participation, organisation du pilotage, transversalité des approches, évaluation partagée.

Ces documents ont été transmis par circulaire du 13 juillet 2006 aux préfets et acteurs locaux, ainsi que l'appel à reconnaissance des Agendas 21. Mais ces documents énoncent principalement des modalités générales d'élaboration et de mise en œuvre des Agendas 21, sans pour autant donner d'informations précises sur les orientations et la dimension opérationnelle des projets territoriaux de développement durable.

(5) Élaboration de Critères et Indicateurs de Développement Durable (CIDD) pour les collectivités locales, Aurélien BOUTAUD, rapport Ademe n°1.

(6) Les Agendas 21 locaux : bilan et perspectives en Europe et en France, Aurélien BOUTAUD, 2009.

C'est ce qui explique en partie la grande variété des Agendas 21, à la fois dans leur forme et dans leur contenu. Or, si les domaines de l'environnemental et de l'économique peuvent donner lieu à la mise en œuvre de mesures très concrètes, le volet social du développement durable est rarement explicité, à la fois dans la stratégie et dans les moyens. Les acteurs locaux se sont donc logiquement focalisés prioritairement sur les mesures dont la *durabilité* est facile à démontrer et pour lesquels les résultats peuvent être aisément communiqués. On remarque que les acteurs publics locaux ont ainsi une grande responsabilité dans le façonnement des attentes des citoyens en termes d'actions durables, et il s'agit alors de véritables choix de stratégie. Il apparaît donc que le politique est au cœur du processus d'élaboration de ces projets de développement durable.

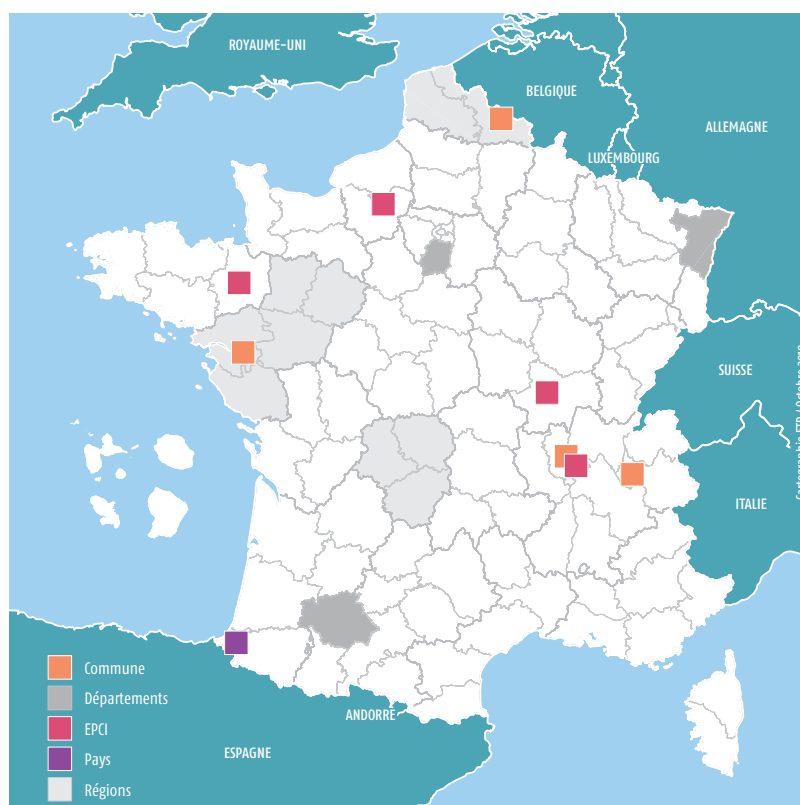
Typologie des Agendas 21 et diversité des approches du social

Présentation du panel

L'analyse réalisée pour ce travail porte sur quinze Agendas 21 reconnus par le Ministère de l'écologie au cours des sessions de 2007, 2008 et 2009. Ces projets ont été sélectionnés pour avoir pris en compte explicitement la dimension sociale du développement durable (ce qui est loin d'être le cas de tous les Agendas 21) et surtout pour l'avoir concrétisé dans un plan d'action contenant au minimum plusieurs actions effectives.

Les différents niveaux et tailles de collectivités sont représentés. Pour constituer le panel, plusieurs critères ont été retenus pour représenter le mieux possible la diversité des situations dans les territoires :

- ensemble des échelons territoriaux,
- diversité de taille (seules n'ont pas été retenues les communes et intercommunalités de taille trop modeste pour disposer des moyens leur permettant de réorienter significativement leurs actions dans le champ social),
- localisation géographique (voir carte ci-dessous),
- type d'approche du développement durable – sectorielle ou globale,
- diversité des situations territoriales : depuis les territoires confrontés à des mutations économiques et sociales difficiles, jusqu'à ceux dont l'attractivité et le développement assurent une dynamique plus favorable.



Les projets retenus comprennent (voir carte page précédente) :

- 3 conseils régionaux : Nord - Pas-de-Calais, Limousin et Pays de la Loire,
- 3 conseils généraux : Bas-Rhin, Essonne, Gers,
- 4 communautés urbaines ou d'agglomération : communauté urbaine du Grand Lyon et du Creusot, communauté d'agglomération de Rennes Métropole et de Seine-Eure,
- 4 communes : Nantes, Valenciennes, Chambéry, Feyzin,
- 1 pays : pays Basque.

Les grands types d'Agenda 21

Il est d'abord nécessaire de différencier les Agendas 21, avant d'étudier plus précisément les orientations sociales choisies et le contenu de celles-ci.

Ainsi, on peut distinguer deux grands types d'Agenda 21 qui reposent sur des conceptions du développement durable différentes. En effet, on peut noter qu'il existe tout d'abord des Agendas 21 qui ont été élaborés pour répondre à des enjeux nouveaux et spécifiques, en général environnementaux, et qui viennent donc s'ajouter aux politiques publiques traditionnellement menées sur un territoire. Cette vision environnementaliste, et sectorielle, limite donc l'essentiel de ces documents à la mise en œuvre de politiques énergétiques et écologiques. C'est le cas, par exemple, des projets les plus anciens, tels que le premier Agenda 21 du Nord - Pas-de-Calais. Celui-ci n'est plus très adapté, alors que la Région a choisi de diffuser les critères de développement durable dans l'ensemble de ses orientations et schémas sectoriels. Sur ce territoire, l'Agenda 21 sera poursuivi, mais il s'intégrera à des projets plus englobants.

Cette entrée est privilégiée par les acteurs locaux car elle permet de s'engager rapidement dans l'action et d'obtenir des résultats visibles, propices à la construction de puissantes logiques de « marketing territorial durable ». Cette approche permet ainsi de favoriser la sensibilisation nouvelle des acteurs, et c'est pourquoi ce que l'on appelle « la première génération » d'Agenda 21 reprenait principalement cette vision réductrice, mais plus accessible⁽⁷⁾, du développement durable. Mais les aspects économiques et sociaux sont alors négligés, et l'ampleur du projet est très restreinte, même si elle a le mérite de mobiliser facilement les acteurs sur des sujets nouveaux. Il est cependant nécessaire de signaler que certains Agendas 21, comme celui de Lille, partent d'une approche environnementale, pour la compléter progressivement par d'autres volets, lors des différentes révisions (création du volet culture de l'Agenda 21, enrichissement d'un volet social une fois que les enjeux du développement durable se sont diffusés en interne).

L'autre grand type d'Agenda 21 fait du projet territorial de développement durable l'unique projet du territoire, en y intégrant l'ensemble des domaines de l'action publique, et parfois en privilégiant même une entrée sociale du développement durable : toute action est pensée à travers ses impacts pour les individus. C'est pourquoi il arrive que ce soient des projets de territoire que les acteurs choisissent de faire reconnaître comme Agenda 21, puisque ceux-ci répondent aux critères du développement durable énoncés dans le référentiel du Ministère. C'est le cas avec le projet pays Basque 2020, et le contrat territorial 2007-2013. De la même manière, il est prévu que le contrat d'agglomération 2010-2013 de la communauté d'agglomération de Seine Eure reprenne la structure et les actions de l'Agenda 21 afin de lui rattacher davantage de financements : l'Agenda 21 peut ainsi devenir un véritable projet global de l'agglomération. Les acteurs publics sont alors confrontés à une difficulté interne au principe de développement durable : la définition de la durabilité sociale et la mise en exergue de la plus-value d'une approche territoriale durable des questions sociales.

(7) Écoquartiers, Secrets de fabrication. Analyse critique d'exemples européens, Taoufik SOUAMI, Les Carnets de l'info, 2009.

À la lumière de ces différentes démarches, on peut donc envisager une multiplicité de solutions choisies par les pouvoirs locaux pour le volet social. Entre ces deux pôles du sectoriel et du global, il existe nombre de combinaisons possibles pour articuler le social, l'économique et l'environnemental dans le cadre des Agendas 21. Les principes de développement durable sont par essence d'une grande souplesse, ce qui permet aux collectivités de définir librement leurs priorités, et de pondérer leurs actions en fonction de la stratégie choisie et des moyens disponibles.

Cette lecture permet d'expliquer en partie la présence ou l'absence d'un volet social au sein d'un projet territorial de développement durable. Mais même lorsque des actions touchant au social sont intégrées au projet, il n'existe pas comme pour l'économique ou l'environnemental, ou rarement (par exemple ceux de Rennes et Nantes qui ont fait le choix de n'intégrer à l'Agenda 21 que les actions à vraie valeur ajoutée), de volet social explicite. Les approches sont souvent éclatées, sans stratégie sociale réellement cohérente, avec des actions ponctuelles, à échelle micro-locale.

Concrètement, certains territoires procèdent en élaguant, au sein des politiques anciennes dans le domaine social, les actions qui pourraient être perçues comme non durables, sans modifier celles qui sont conservées : cela ne relève donc pas d'une reformulation des politiques publiques mais plutôt du « verdissement » d'une action publique traditionnelle. Mais au-delà de cette utilisation particulièrement restrictive de l'Agenda 21, on peut distinguer des projets dans lesquels l'orientation sociale reste limitée, à travers une entrée principalement environnementale (ex. sensibilisation de la population au développement durable, consommation responsable).

Ainsi dans certains cas, l'Agenda 21 constitue un « appendice » ajouté au contrat d'agglomération, très technique sur le domaine environnemental. La dimension sociale peut ne pas avoir été prise en compte dès le départ, c'est pourquoi le peu d'actions sociales qui sont alors programmées relèvent davantage « de grandes orientations et de déclarations d'intention », que d'actions concrètes à mettre en œuvre pour gagner en « durabilité sociale ». Dans ce cas, l'intégration des critères de développement durable dans le champ social est minimale, ce qui peut poser problème sur la qualification même du projet (environnemental pur versus durable avec équilibre entre les 3 piliers).

En revanche, certains projets placent explicitement le social au cœur de leur stratégie : c'est à partir de l'impact des politiques existantes sur les individus que sont élaborés les objectifs et les actions futures. Ainsi, pour le Grand Lyon par exemple, il y a eu un effort de théorisation au niveau stratégique, afin de construire une véritable vision systémique du projet, en brassant l'ensemble des compétences de la communauté urbaine. Après la rédaction d'une « charte d'écologie urbaine », principalement tournée vers l'environnement, le passage à l'Agenda 21 a permis d'intégrer les questions sociales à un projet de développement durable, et la première orientation porte clairement sur ces problématiques.

Enfin, il existe quelques collectivités qui partent réellement des besoins sociaux sur le territoire (indépendamment des politiques mises en œuvre), pour rendre visibles de nouvelles problématiques sociales : c'est le cas du département du Bas-Rhin, qui a identifié les enjeux de son projet en croisant un diagnostic territorial complet et une concertation organisée par public-cible (enfants, jeunes, personnes âgées, personnes défavorisées), afin de pouvoir répondre ensuite de manière transversale à leurs exigences.

Les enjeux sociaux et leur place dans les stratégies des Agendas 21

Principaux enjeux sociaux identifiés dans les diagnostics de territoire

Les enjeux sociaux identifiés sont en général issus d'un diagnostic territorial conçu pour faire le tour des problématiques existantes sur le territoire concerné : par thèmes d'étude du territoire (diagnostic global : démographie, caractéristiques socio-économiques, etc.) ou par domaine d'action publique (diagnostic institutionnel, bilan des politiques traditionnelles).

Plus concrètement, ces enjeux sont rattachés aux caractéristiques sociodémographiques, plus ou moins détaillées, et aux conditions de vie qu'offre le territoire : activités économiques, niveau de vie, services essentiels (par rapport à la demande et à l'évolution démographique), qualité du cadre de vie et facteurs d'attractivité résidentielle (habitat, risques, accessibilité, aménités).

La nature et la qualité des diagnostics sont donc très variables, car ils reflètent le processus d'élaboration de cette étape préalable : externalisation, reprise de diagnostics menés pour d'autres projets, élaboration d'un diagnostic spécifique, voire absence de diagnostic. Or l'idée même de durabilité nécessite une mise en perspective dans le temps ; dans le cas contraire, c'est la légitimité du projet local de développement durable qui risque d'être remise en cause.

Les diagnostics sont également très hétéroclites dans leur contenu puisqu'ils ne suivent pas un modèle normé uniforme. Certains sont des documents à part (ex. pays Basque), et d'autres sont séquencés et rattachés à chaque orientation au sein de l'Agenda 21 (ex. Grand Lyon, avec un lien plus visible entre les enjeux et l'orientation stratégique).

Ainsi pour les diagnostics « détachables », on remarque un plus grand effort de spatialisation des enjeux identifiés dans une approche systémique, (pays Basque ou Hérault avec 4 ensembles infraterritoriaux) et une prise en compte des grandes évolutions à venir, voire une vision prospective. C'est le cas du diagnostic du Gers qui dessine la possible recomposition territoriale à venir, et ses probables implications sociales (périurbanisation toulousaine et mutation des logiques territoriales).

Lorsqu'il s'agit d'un diagnostic élaboré pour des enjeux prédéfinis, selon les priorités stratégiques et politiques fixées en amont, il est plus difficile de disposer d'une vision globale du territoire sur lequel le projet est mis en œuvre (ex. Bas Rhin). Il s'agit alors d'une approche davantage segmentée et moins territorialisée, mais plus axée sur les politiques publiques locales.

Enfin, au sein du diagnostic, dans le cadre d'un projet réellement territorialisé, la question de la prise en compte de l'imbrication des différentes échelles est significative, puisqu'elle permet de mettre en exergue des dynamiques spécifiques en fonction du niveau étudié (du local au mondial). Mais on ne peut que constater que ce jeu scalaire est souvent limité, voire inexistant.

Enjeux et priorités du volet social figurant dans les stratégies de développement durable

Le lien entre le diagnostic et les enjeux identifiés est essentiel. En effet, c'est bien la manière d'appréhender le territoire qui permet d'identifier de nouveaux problèmes et donc d'innover dans la construction de l'action publique. C'est à partir des diagnostics que l'on peut initier une vision plus transversale ou s'inscrire à nouveau dans une stratégie plus traditionnelle. En fonction des compétences, deux réactions sont possibles pour les collectivités. Soit elles s'appuient sur des compétences traditionnelles, qui sont alors reprises et réorientées : par exemple le Bas-Rhin, en fixant le cadre de révision de l'action publique. Soit elles identifient de nouveaux enjeux, sans avoir de

capacités particulières en la matière, les amenant alors à investir un sujet par des moyens détournés : par exemple la commune de Feyzin agissant comme relais de proximité pour la communauté urbaine de Lyon et les services de l'État, et force de proposition : thématique de santé, ou risques.

Sur le fond, les enjeux identifiés dans le diagnostic permettent de définir des domaines d'action privilégiés dans le cadre des Agendas 21. En priorité, il s'agit souvent de domaines dont le lien avec l'environnement et l'énergie est le plus évident à construire pour les acteurs. C'est pourquoi les projets s'attaquent majoritairement au cumul des inégalités sociales et des inégalités écologiques : la qualité de l'habitat et l'amélioration du cadre de vie sont mis en avant sur le plan stratégique. L'articulation entre social et environnemental est ici facile à établir et à défendre au niveau politique, en particulier dans le cadre d'actions sur la rénovation ou la construction de l'habitat social (ex. Valenciennes et l'articulation entre politiques de développement durable et rénovation urbaine).

De même, la lutte contre la précarité énergétique des populations les plus défavorisées constitue un domaine-phare pour les collectivités qui mobilisent des moyens financiers et humains pour accompagner les foyers en difficulté. Ainsi la précarité et les dettes énergétiques, sont traitées de plus en plus de manière préventive, et plus seulement de manière curative (avec un fonds d'aide).

Par ailleurs, on peut observer que les collectivités profitent des perspectives offertes par la « croissance verte » pour consolider le lien entre nouvelles activités économiques et société locale. Le domaine des éco-filières au sens large, quelque soit le niveau de qualification requis, constitue pour elles une véritable opportunité pour lutter contre le chômage local.

Ainsi, dans le domaine de l'insertion, les acteurs publics privilégient la double entrée environnementale et sociale, pour justifier de la durabilité de ce type de stratégie. Cela est intimement lié à la mise en place de formations spécialisées dans le domaine de l'environnement, afin de pouvoir répondre aux exigences futures (*cf. compétence régionale de la formation professionnelle et apprentissage*).

La durabilité sociale est aussi abordée sous l'angle des services essentiels et de leur accessibilité. On passe alors à une conception plus large du développement durable : on sort du domaine environnemental, pour se concentrer sur des questions sociales d'équité dans l'accès aux services au public. Cela pose d'emblée la question des disparités territoriales qui existent dans ce domaine, et en fonction des moyens disponibles, les collectivités font preuve d'inventivité pour modifier leur action afin de comprendre et répondre aux besoins présents et futurs de leurs populations. Elles font généralement un effort d'appropriation d'enjeux mis en avant sur la scène politique nationale, et tentent de les territorialiser. Ainsi l'Agenda 21 peut servir d'outil pour inscrire dans l'Agenda local des problèmes non traités par les politiques publiques traditionnelles.

Faible présence du social dans les dispositifs d'évaluation

On retrouve cette diversité des approches du social dans les Agendas 21 en étudiant le poids et l'importance des critères sociaux retenus au sein des systèmes évaluatifs. En effet, le cadre de référence pour l'élaboration des Agendas 21 exige la mise en place d'un dispositif d'évaluation du projet de développement durable, reposant sur des indicateurs complets. Mais de manière générale, on observe que cette exigence est peu respectée. En effet, certains Agendas 21 n'y font pas allusion, d'autres prévoient d'externaliser l'évaluation in itinere ou ex post : dans ce cas de figure, les indicateurs qui devraient être élaborés en même temps que les actions n'existent pas pendant longtemps. D'autres élaborent des indicateurs précis pour chaque action, en tenant bien compte des aspects sociaux, mais, comme pour l'Agenda 21 du Grand Lyon, il y a alors de forts risques pour que les porteurs de projet soient alors pris en tenaille entre le temps consacré au suivi effectif des actions, et le temps considérable qu'ils devraient allouer au remplissage des grilles d'indicateurs. Le choix se fait souvent en faveur de la première dimension de leur mission.

Certaines collectivités, comme la Région Nord - Pas-de-Calais, élaborent des indicateurs globaux d'évaluation de toutes les politiques mises en œuvre, indépendamment de leur Agenda 21. On sort alors du cadre de ce projet, lorsqu'il se limite à l'aspect environnemental, pour mettre en place des critères généraux de développement durable sur l'ensemble des actions : ce changement de paradigme de l'action publique se faisant parallèlement à l'Agenda 21.

Enfin, certaines collectivités ont mis en place des systèmes d'information et de suivi de l'évolution des territoires qui sont élaborés à partir de critères de développement durable : ainsi le dispositif « baromètre du développement durable » créé par Rennes Métropole repose sur une méthode d'agrégation d'indicateurs proches de l'IDH des bases de données de l'agence d'urbanisme.

On perçoit donc bien comment en fonction de leur différenciation stratégique, les collectivités sont capables d'élaborer des volets sociaux plus ou moins complets au sein de leur Agenda 21. Cette diversité des cas étudiés nous amène à nous interroger sur les causes concrètes de cette différenciation et sur la capacité des collectivités à s'appuyer sur des compétences traditionnelles. Celles-ci, peuvent être revues et modulées pour accroître la durabilité des actions territoriales à condition de se saisir de la marge de manœuvre qu'offre le cadre institutionnel.

Modalités de mise en œuvre du volet social : analyse des compétences

Les compétences mobilisées dans le volet social des Agendas 21

L'acception « classique » du champ social

Classiquement, le champ social regroupe les compétences relatives à l'action sociale des collectivités territoriales ou de leurs établissements publics (centres communaux d'action sociale essentiellement). L'action sociale englobe ainsi l'aide sociale mais également l'ensemble des actions obligatoires ou facultatives qui participent à la cohésion de la société (définition donnée aux articles L.116-1 et L.116-2 du Code de l'action sociale et des familles).

L'aide sociale regroupe initialement l'ensemble des prestations sociales versées aux personnes ne pouvant faire face à leurs besoins. Elle englobe désormais des prestations telles que l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) ou la prestation de compensation du handicap (PCH) attribuées sans considération de ressources.

L'aide sociale est légale lorsqu'elle est issue de versements de l'État ainsi que des organismes du service public et attribuée à des personnes répondant à des critères de ressources ; elle est facultative lorsqu'elle ne constitue pas un droit automatique.

Très peu de textes encadrent l'aide facultative. La jurisprudence est venue préciser cette notion avec la condition de l'existence d'un intérêt public local : cette aide ne peut être créée seulement si le besoin n'est pas satisfait par une prestation légale d'aide sociale et si elle répond à une préoccupation exclusivement sociale (aider des personnes dans une situation de besoin).

La répartition des compétences dites sociales

En sus de l'État, la loi fait intervenir deux types d'acteurs locaux dans l'action sociale : les Départements qui disposent de la compétence de droit commun en matière d'aide sociale et les Communes qui exercent une action complémentaire de celle des Départements à travers notamment les Centres communaux d'action sociale.

Parmi leurs missions, les centres communaux d'action sociale jouent un rôle fondamental en matière d'aide sociale : les demandes d'admission au bénéfice de l'aide sociale (RSA notamment) sont ainsi déposées auprès des centres communaux d'action sociale et donnent lieu à l'établissement d'un dossier. Les centres communaux d'action sociale pallient par ailleurs les insuffisances des dispositifs de droit commun à travers la mise en place d'aides facultatives et d'actions sociales. Ils ont également un rôle d'animation des activités sociales.

Ces centres s'adressent notamment aux personnes en difficultés, aux personnes handicapées et aux personnes âgées. À destination de ce dernier type de public, les services du centre communal d'action sociale prennent principalement la forme de soins infirmiers ou de portages de repas à domicile.

Les communes (et par extension leur EPCI *via* les transferts de compétences) agissent également dans le champ social à travers les compétences que la loi leur attribue. Elles ont ainsi l'obligation d'intervenir en faveur des logements sociaux (art. L.2254-1 du CGCT). Elles organisent et financent l'accueil de la petite enfance (art. L.214-2 et s. du Code de l'action sociale et des familles et art

L.2324-1 du Code de la santé publique). Elles créent et mettent en œuvre les dispositifs locaux en matière d'accompagnement vers l'emploi dans le cadre du Service public de l'emploi (art. L.5311-3, L.5322-1 et 2, L.5132-2 du Code du travail, loi du 18 janvier 2005, loi du 29 juillet 1998). Les Communes peuvent toutefois agir au-delà des compétences que la loi lui attribue à travers la clause générale de compétence. À défaut de compétence spécifique, c'est *via* cette compétence générale qu'elles portent des projets tels que les maisons de santé.

De leur côté, les Départements apparaissent comme les principaux porteurs de l'action sociale parmi les collectivités. Avec les différentes lois décentralisatrices, ils ont la charge de l'ensemble des prestations d'aide sociale, définissent et mettent en œuvre la politique d'action sociale tout en coordonnant les différentes actions menées sur leur territoire.

Les actions sociales des Départements sont diverses et concernent différents publics. Ils assurent ainsi :

- L'aide sociale à l'enfance : accueil d'enfants et actions éducatives ;
- L'aide aux handicapés : aides à l'hébergement, insertion sociale, prestation de compensation du handicap (PCH) ;
- L'aide aux personnes âgées : création et gestion de maisons de retraite, allocation personnalisée d'autonomie (APA) ;
- L'insertion sociale et professionnelle : pilotage du dispositif du RSA, aide au logement *via* le fonds de solidarité pour le logement (uniquement financé par les Départements).

Les Régions, quant à elles, ne se sont pas vu attribuer de compétences sociales *stricto sensu*.

Notons que jusqu'à présent, les Départements comme les Régions avaient la possibilité d'agir dans le champ social à travers la clause générale de compétence. La réforme des collectivités territoriales (loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010) a supprimé cette clause générale : dorénavant et sauf exceptions, ces collectivités agiront exclusivement dans les domaines de compétences que la loi leur attribue.

Vers une redéfinition de l'action sociale

Il ressort qu'un certain nombre de collectivités reprennent dans le volet social de leur Agenda 21 des actions obligatoires et que d'autres, au contraire, misent plutôt sur le facultatif.

La contribution des actions au développement durable se manifeste alors de deux façons.

Elle peut se retrouver d'une part à travers la dimension innovante (par exemple par le recours aux TIC) de la mise en œuvre des compétences obligatoires. C'est ainsi que des communes *via* leur centre communal d'action sociale assurent la mission d'accompagnement des personnes vulnérables par l'installation de boîtiers de téléassistance au domicile de ces personnes.

Le volet social des Agendas 21 peut, d'autre part, être nourri par la mise en place d'aides et d'actions sociales facultatives. La durabilité se manifeste alors à travers la démarche volontariste du projet qui va au-delà des obligations légales et traduit la nouvelle politique sociale voulue par les élus. Dans le cadre de leur Agenda 21, les Départements peuvent à ce titre établir des critères de ressources et de montants plus favorables que ceux fixés par l'État.

Au final, les actions relevant du volet social des Agendas 21 prennent essentiellement la forme d'attribution de prestations telles que des aides financières facultatives ou des prêts remboursables ou non ; des bénéficiaires de réductions dans l'accès aux services publics (transports, cantines scolaires, musées...) ou encore de mise en place de structures collectives d'accueil (structures d'accueil pour la petite enfance, établissements sociaux et médico-sociaux...).

Un champ d'intervention beaucoup plus large que l'action sociale

Une réflexion en termes d'objectifs transversaux

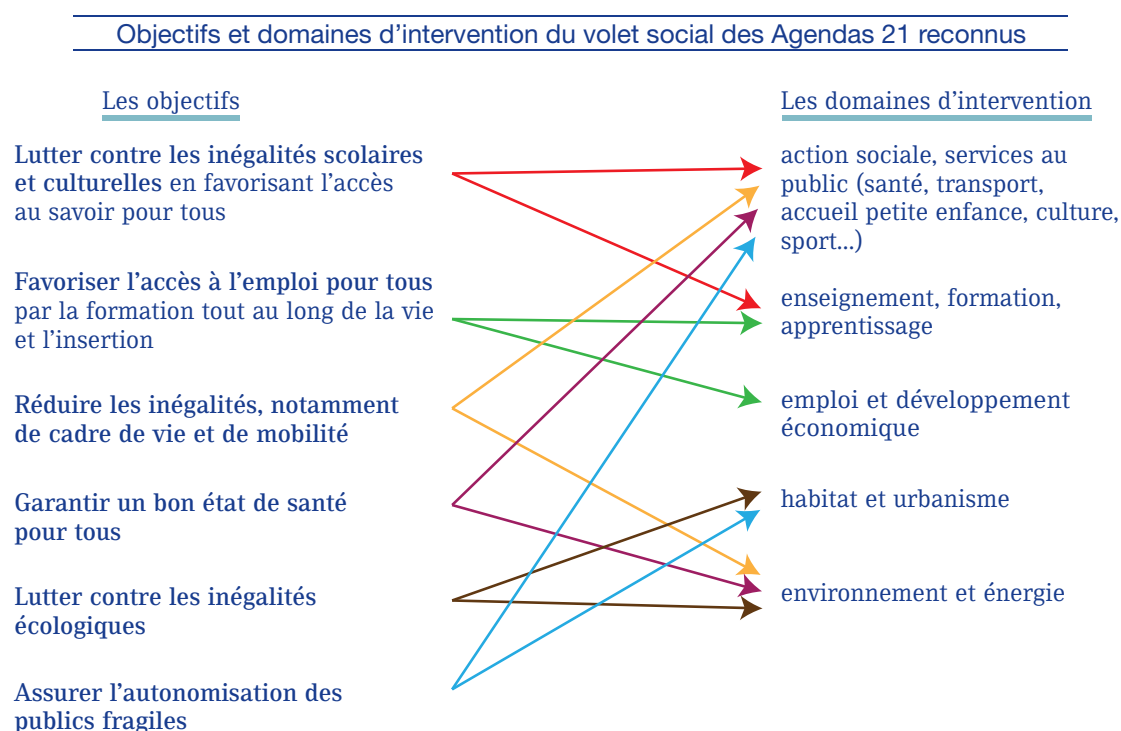
Même si elles sont reconnues durables, les actions traditionnelles relevant du champ social dans les Agendas 21 apportent souvent une réponse sectorielle en se limitant à l'action sociale. Il s'agit d'une réponse simple et directe aux droits-créances que peuvent leur opposer les administrés : le cadre de l'assistance n'est alors pas dépassé.

Pour aller plus loin dans leur recherche de durabilité, certaines collectivités ont fait le choix de s'affranchir de ce schéma qui se révèle d'une portée assez limitée. Les collectivités sont alors amenées à réorienter leurs actions vers des objectifs sociaux transversaux en mobilisant des compétences allant très au-delà de la seule action sociale.

Dans cette optique, on peut identifier, à partir des objectifs mis en avant dans la Stratégie Nationale de Développement Durable (SNDD), six grands objectifs contribuant au volet social du développement durable :

- Lutter contre les inégalités scolaires et culturelles en favorisant l'accès au savoir pour tous ;
- Favoriser l'accès à l'emploi pour tous par la formation tout au long de la vie et l'insertion ;
- Réduire les inégalités notamment de cadre de vie et de mobilité ;
- Garantir un bon état de santé pour tous ;
- Lutter contre les inégalités écologiques ;
- Assurer l'autonomisation des publics fragiles.

La réalisation de ces objectifs nécessite la coordination de compétences relevant de différents domaines, comme l'illustre le schéma ci-dessous. Il est ainsi fait appel à des domaines de compétences aux effets indirects sur le social tels que l'urbanisme ou encore l'environnement mais qui *in fine* contribuent à la réalisation de ces objectifs.



La lecture de ce schéma permet de constater la dimension transversale induite par la mise en œuvre de ces objectifs.

Pour atteindre un objectif tel que « favoriser l'accès à l'emploi pour tous », il apparaît clairement que l'action sociale ne constitue pas le seul levier d'action. À partir du constat qu'une bonne mobilité figure parmi les facteurs essentiels pour trouver un emploi et éviter les effets de l'exclusion, les différentes collectivités peuvent aussi répondre à cet objectif en développant le réseau de transport à leur échelle.

De même, la commande publique constitue également un levier d'action pour l'accès à l'emploi et l'insertion. Les collectivités peuvent en effet imposer aux entreprises candidates de réserver une part du marché à de l'insertion sociale (en général, cette part correspond à 5 % du montant du marché ou des heures travaillées).

Les Régions ont aussi tout intérêt à intégrer dans leurs Agendas 21 des politiques de formation et d'apprentissage plus transversales en les croisant avec les besoins locaux en matière de métiers et leurs perspectives d'évolution.

Au final, quatre domaines d'action peuvent ainsi contribuer à la réalisation de cet objectif social. Cette transversalité oblige ainsi une mise en cohérence territoriale des politiques de formation, d'emploi et de développement économique.

Dans la liste des objectifs sociaux identifiés, nous pouvons noter celui de « garantir un bon état de santé pour tous ». Cet objectif fait également appel à tout un faisceau de compétences. Dans le cadre d'une politique de prévention contre l'obésité, les collectivités territoriales peuvent agir en favorisant une restauration collective saine dans les écoles primaires, les collèges et les lycées. Le versement de subventions aux associations de parents assurant le pédibus peut aussi constituer un autre levier d'action. En soutenant de tels projets, les collectivités incitent en effet les enfants à marcher et diminuent ainsi les risques d'obésité.

Vers une meilleure coordination de l'action des collectivités dans le champ social

La coordination des compétences, dès lors qu'elles sont partagées, se révèle dans la plupart des cas difficile.

L'action sociale est ainsi difficilement rationalisable puisqu'elle fait appel à une pluralité d'acteurs (les trois échelons territoriaux, les EPCI, les centres communaux d'action sociale...). De même, la compétence relative au développement économique fait apparaître depuis longtemps des difficultés de lisibilité qui peuvent parfois nuire à son efficacité. Cette compétence est en effet partagée entre les Régions désignées « chefs de file » et les autres collectivités qui peuvent néanmoins agir en toute autonomie dans un certain nombre de situations (*cf notamment le cas de l'attribution des aides*).

La situation est également complexe concernant la répartition des rôles entre les communes et leur EPCI. Certaines compétences transférées aux EPCI nécessitent en effet la définition de l'intérêt communautaire. Du fait de ce transfert partiel de compétences, il résulte un émiettement des compétences qui rend difficile la mise en œuvre des politiques.

Une coordination entre les différents échelons se révèle nécessaire dans les domaines où la rationalisation et la spécialisation par blocs de compétence n'existent pas. Il appartient aux Agendas 21 de se faire les échos de cette gouvernance de coopération entre les collectivités, aussi appelée « inter-territorialité ». Et ce, d'autant plus que les outils juridiques de cette coopération existent déjà : conférences, entente, contractualisation, mutualisation, délégation de compétences, pôle métropolitain...

Dans un premier temps, les Agendas 21 peuvent mettre en œuvre cette transversalité en affichant une volonté de s'articuler avec les autres documents stratégiques tels que les SRDE, les SRADT ou encore les SCOT.

**Tableau de synthèse
Objectifs et domaines d'action / compétences du volet social des Agendas 21**

Objectifs développement durable	Domaines d'action et compétences	Collectivités		
		Cnes/EPCI	Départements	Régions
Lutter contre les inégalités scolaires et culturelles	Services au public			
	Structures d'accueil : crèches, haltes, garderies, centres de vacances...	X	X	
	Équipements culturels et sportifs de proximité (musée, bibliothèque, conservatoire, piscine, gymnase...)	X	X	X
	Subvention aux clubs, associations...	X	X	X
	Transports scolaires	X	X	
	Enseignement, formation professionnelle et apprentissage			
	Construction et fonctionnement des écoles, collèges et lycées	X	X	X
	Carte scolaire	X	X	
	Contrats d'objectifs territoriaux (COT) : amélioration de la relation emploi-formation, développement cohérent des différentes formations professionnelles			X
Favoriser l'accès à l'emploi pour tous	Action sociale			
	RSA : gestion de l'allocation et conduite de l'insertion sociale et professionnelle des allocataires		X	
	Emploi et développement économique			
	Actions dans le domaine de l'insertion	X	X	X
	Critères sociaux dans les marchés publics	X	X	X
	Enseignement, formation professionnelle et apprentissage			
	Schéma prévisionnel des formations			X
	Politique régionale de formation professionnelle et d'apprentissage			X
	Services au public			
	Transports publics	X	X	X
Réduire les inégalités notamment de cadre de vie et de mobilité	Services au public			
	Structures d'accueil : crèches, haltes, garderies, centres de vacances...	X	X	
	Réseaux et infrastructures destinés aux TIC	X	X	X
	Équipements culturels et sportifs de proximité (musée, bibliothèque, conservatoire, piscine, gymnase...)	X	X	X
	Aides pour l'installation ou le maintien de professionnels de santé dans les zones déficitaires en offres de soins	X	X	X
	Transports publics	X	X	X

Objectifs développement durable	Domaines d'action et compétences	Collectivités		
		Cnes/EPCI	Départements	Régions
Réduire les inégalités notamment de cadre de vie et de mobilité (suite)	Enseignement, formation professionnelle et apprentissage			
	Construction et fonctionnement des écoles, collèges et lycées	X	X	X
	Habitat et urbanisme			
	Définition des priorités en matière d'habitat et participation au financement du logement	X	X	X
	PLH (EPCI uniquement)	X		
	Fonds de solidarité pour le logement créé dans chaque département		X	
	Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD)		X	
	Attribution des aides à la pierre (délégation de l'État)	X	X	
	Contrats urbains de cohésion sociale (CUCS)	X	X	
	Participation au financement et au capital des sociétés intervenant dans les sites urbains en difficulté			X
	Contrats urbains de cohésion sociale (CUCS)	X	X	
	Infrastructures routières	X	X	
Garantir un bon état de santé pour tous	Enseignement, formation professionnelle et apprentissage			
	Construction et entretien d'équipements sportifs dans les collèges et les lycées (dans domaine du sport initialement)		X	X
	Restauration en milieu scolaire	X	X	X
	Services au public			
	Équipements culturels et sportifs de proximité (musée, bibliothèque, conservatoire, piscine, gymnase...)	X	X	X
	Subvention aux clubs, associations...	X	X	X
	Réseaux et infrastructures destinés aux TIC - télémédecine	X	X	X
	Définition d'objectifs particuliers de santé, définition et mise en œuvre des actions correspondantes			X
Aides pour l'installation ou le maintien de professionnels de santé dans les zones déficitaires en offres de soins	X	X	X	
Lutter contre les inégalités écologiques	Environnement			
	Collecte et traitement des ordures ménagères	X		
	Plans départementaux/régionaux d'élimination des déchets ménagers et autres déchets		X	X
	Distribution de l'eau	X		
	Assainissement (collectif/non collectif)	X		
	Habitat et urbanisme			
	Définition des priorités en matière d'habitat et participation au financement du logement	X	X	X
	PLH (uniquement EPCI)	X		
	Attribution des aides à la pierre (délégation de l'État)	X	X	
Participation au financement et au capital des sociétés intervenant dans les sites urbains en difficulté			X	

Objectifs développement durable	Domaines d'action et compétences	Collectivités		
		Cnes/EPCI	Départements	Régions
Assurer l'autonomisation des publics fragiles	Action sociale			
	CCAS : aide sociale, aide aux personnes âgées...	X		
	Règlement départemental d'aide sociale		X	
	RSA : gestion de l'allocation et conduite de l'insertion sociale et professionnelle des allocataires		X	
	Prise en charge de la prestation de compensation à destination des personnes handicapées		X	
	Établissement social ou médico-social	X	X	
	Possibilité pour une commune d'exercer les compétences sociales attribuées au département au moyen d'une convention	X		
	Emploi et développement économique			
	Actions dans le domaine de l'insertion	X	X	X
	Fonds départemental d'aide aux jeunes en difficulté		X	
	Insertion professionnelle des titulaires du RSA et mise en œuvre de contrats aidés		X	
	Marché public: critères sociaux	X	X	X
	Services au public			
	Équipements culturels et sportifs de proximité (musée, bibliothèque, conservatoire, piscine, gymnase...)	X	X	X
	Réseaux et infrastructures destinés aux TIC	X	X	X
Transports publics	X	X	X	

Principales thématiques sociales abordées dans les plans d'action des Agendas 21

Dans cette partie consacrée au volet opérationnel des Agendas 21 le contenu des plans d'action a été abordé à partir des principales thématiques qu'ils contiennent (voir tableau ci-dessous).

Ces thématiques ont été analysées afin d'établir le rôle respectif des divers échelons territoriaux, les compétences mobilisées et leur contribution aux grandes orientations stratégiques des projets de développement durable. Par ailleurs, un accent particulier a été mis sur l'identification de la dimension plus ou moins innovante des actions et outils mis en oeuvre.

Orientations stratégiques	Échelons territoriaux	Champs d'intervention et compétences
Recherche d'une meilleure articulation entre offre et demande en logements et cadre de vie	Département, commune, EPCI	Actions dans le domaine de l'insertion
Renforcement de l'accessibilité (territoriale, sociale) et de la qualité des services de proximité	Région, Département, commune, EPCI	Actions dans le domaine de l'insertion
Maîtrise de l'impact des pollutions, risques, et nuisances sur les populations	commune, EPCI	Actions dans le domaine de l'insertion
Mise en cohérence territoriale des politiques de formation, d'emploi et de développement économique	Région, Département, EPCI, commune	Actions dans le domaine de l'insertion
Accompagnement des publics en difficulté ou exclus vers une plus grande autonomie sociale	Département, commune, EPCI	Actions dans le domaine de l'insertion

Habitat, urbanisme et cadre de vie

Une thématique fortement investie, notamment par les communes et EPCI

Tous les niveaux territoriaux ont investi prioritairement le domaine de l'intervention sur le cadre bâti ; car celui-ci s'impose aux acteurs locaux comme le moyen le plus évident d'articuler le social et l'environnemental, en agissant sur des enjeux essentiels tels que la maîtrise du foncier et la mixité de populations.

Les communes et les intercommunalités sont donc les premières collectivités concernées. Les échelons supérieurs viennent davantage en appui en définissant de grandes orientations territoriales (aussi bien les Régions que les Départements) et en participant financièrement aux projets portés au niveau infra-territorial par des aides et subventions.

Principaux enjeux : qualité environnementale, précarité énergétique, pression foncière et meilleure articulation entre offre et demande de logements

Les actions sur l'habitat et l'urbanisme sont donc les plus fréquemment mises en avant au sein de politiques sociales de développement durable des collectivités. En raison de leur forte visibilité, certaines choisissent même d'en faire le cœur de l'aspect action sociale de leur Agenda 21. Elles s'inscrivent ainsi dans la continuité d'une conception selon laquelle le cadre de vie influe profondément sur le fonctionnement de la société et donc sur la cohésion sociale.

Dans certains cas, les problèmes de qualité environnementale du logement et de précarité énergétique prennent une place centrale dans leur stratégie, en permettant d'articuler lutte contre le réchauffement climatique et la baisse du poids de l'énergie dans les dépenses des foyers, sans nécessiter de forcément réinterroger l'ensemble de leurs politiques d'habitat et d'urbanisme. Dans cette perspective, le développement durable est perçu comme la facette environnementale attachée aux politiques préexistantes.

D'autres collectivités choisissent de prendre en compte un enjeu majeur et structurant, en particulier pour les territoires urbains : celui de l'adéquation entre offre et demande de logements. Il s'agit en effet d'un défi qui se fait de plus en plus pressant face à l'évolution des stratégies résidentielles, et les nouvelles politiques doivent viser une meilleure maîtrise de la pression foncière et l'amélioration de la qualité du bâti, notamment à travers le renforcement de l'observation. Ce type d'orientation constitue un élément essentiel dans le traitement des inégalités territoriales, que les collectivités reformulent en termes de mixité sociale et mixité fonctionnelle : il s'agit de favoriser la diversité de l'offre de logements (localisation, qualité).

Lorsque l'élaboration de la stratégie réinterroge en profondeur l'ensemble des orientations de la collectivité, on peut noter un effort d'adaptation des politiques aux dynamiques spécifiques à chaque territoire à travers la prise en compte du « contexte » global dans lequel s'inscrit le territoire et des évolutions à venir : sociodémographique, économique et environnementale... Dans le meilleur des cas, cela peut même aboutir à l'adoption d'une vision prospective qui nourrit l'ensemble du projet durable.

Actions appuyées sur les compétences de base des collectivités et les dispositifs légaux

On peut d'abord identifier des actions relevant de la définition de nouvelles orientations dans la politique foncière et avec l'intégration de critères de durabilité, en particulier environnementaux, dans les différents plans qui ont un impact sur ce domaine : Programmes Locaux de l'Habitat (PLH), Plans Locaux d'Urbanisme (PLU), Opérations programmées Programmée d'Amélioration de l'Habitat (OPAH), Plans Climat Energie Territoriaux (PCET), Opérations de Renouvellement Urbain (ORU), Plans de Prévention des Risques (PPR), Plans Départementaux de l'Habitat, Schémas Régionaux d'Aménagement et de Développement Durable des Territoires (SRADT), et Directives Territoriales d'Aménagement (DTA) . L'Agenda 21 apparaît alors avant tout comme un outil de coordination. Ces orientations sont alors destinées à l'ensemble de la population locale, dans toute sa diversité. Il s'agit de modifier les stratégies résidentielles, en faisant de l'habitat et du cadre de vie de qualité un élément majeur d'attractivité et de redynamisation.

Ainsi, comme l'illustre l'Agenda 21 de Valenciennes, la capacité d'accueil résidentielle est la condition première pour attirer des habitants, condition nécessaire pour développer des activités économiques. Une véritable étude est alors réalisée en termes d'offre et de besoins, afin d'intervenir de manière efficace, en associant les différents acteurs du domaine : promoteurs immobiliers, bailleurs sociaux et particuliers. Ces politiques peuvent permettre aussi de réunir des fonds considérables,

dont l'utilisation a un réel impact sur l'évolution des collectivités. Elles peuvent également se faire les porte-paroles de la qualité environnementale en diffusant des référentiels « habitat durable » (par exemple le Grand Lyon), en accordant des certificats et en sensibilisant les différents acteurs impliqués.

Cette gestion de l'offre cherche également à répondre aux enjeux soulevés par l'accentuation de la pression foncière sur certains territoires, comme sur le secteur littoral du pays Basque (fortes inégalités territoriales entre la côte, l'arrière-pays, et la montagne). Une telle orientation s'inscrit alors dans des politiques globales de l'habitat dont les objectifs stratégiques peuvent être la lutte contre la mise à l'écart des populations les plus défavorisées et le maintien de solutions de logement de tous niveaux pour favoriser une certaine mixité sociale. En effet, les collectivités ont intégré le fait que l'habitat est un point essentiel de la gestion sociale d'un territoire. C'est pourquoi elles sont nombreuses à traiter la question du logement social (qualité, quantité et localisation) dans leur Agenda 21. Certaines collectivités, comme le Bas-Rhin, favorisent également la constitution de réserves foncières pour le logement social en dehors des zones ayant déjà cette fonction.

Or, ces problématiques sont fortement liées aux projets de renouvellement urbain et à la politique de la ville. Ainsi à Valenciennes, la politique de rénovation urbaine est intégrée au développement durable, puisque la ville a développé ces projets de manière simultanée. De cette façon, les collectivités peuvent orienter de manière incitative ou coercitive la construction de logements sociaux : avec la conditionnalité des aides (délégation de l'aide à la pierre notamment) ou l'octroi d'aides supplémentaires pour soutenir l'investissement pour la performance énergétique (ISOLTO, prêt à taux zéro pour la rénovation des toitures par la Région Nord - Pas-de-Calais). De cette manière, la plupart d'entre elles intègrent à l'Agenda 21 ces actions, qui ciblent des zones particulièrement touchées par le cumul des inégalités. Le domaine du logement social est aussi privilégié par les Départements, avec la recherche d'une diversification des offres pour les populations précaires et le maintien de la vocation sociale du privé dans certains centres-villes (exemple du Creusot-Montceau).

Mais l'intégration de la dimension environnementale dans la rénovation urbaine n'est pas suffisante pour construire des projets durables. Certains projets se limitent en effet à une politique de « démolition – reconstruction », avec une vision très restreinte de la politique de la ville. Officiellement ces leviers d'action sont mobilisés dans le but d'avoir un impact fort sur la question sociale, mais concrètement, l'articulation est souvent faible entre l'intervention sur le cadre bâti et les autres domaines d'action chargés d'apporter un soutien aux populations les plus vulnérables.

Au-delà de l'amélioration qualitative des logements, on voit émerger de nouvelles approches pour traiter la question de la précarité énergétique. En effet, certaines collectivités choisissent de mener une action globale, en développant la prévention. Cela est particulièrement visible au niveau des Départements, puisque ceux-ci sont chargés des fonds de solidarité logement, qui aident les populations en situation précaire à s'acquitter de leur dette énergétique. Ainsi, certains ont développé des actions de sensibilisation et de formation à l'économie d'énergie (cours, aides à l'achat de matériel performant) (exemple du Gers) afin de ne pas se limiter à une intervention curative, après formation de la dette.

Actions reposant sur des démarches plus innovantes : prospective, identification des besoins par cible, concertation...

▀ Approche anticipatrice : notamment prise en compte d'évolutions sociales et démographiques

Certains Agendas 21 élaborent des stratégies s'appuyant sur de véritables études prospectives qui évaluent l'impact des évolutions démographiques dans le domaine de l'habitat, en particulier à travers les questions de vieillissement de la population par l'adaptation de l'offre de logement et de services à domicile (fort vieillissement et perte de population).

Le Limousin apparaît exemplaire dans ce domaine, puisque la Région a développé une politique d'ensemble, en s'appuyant sur un pôle d'excellence rurale, le cluster de domotique et santé à Guéret, (CPER 2007-13), et en participant au réseau européen Sen@er. Le pôle domotique Odyssée 2023 en partenariat avec le Conseil général de la Creuse a mis en place des actions innovantes pour le maintien à domicile des personnes âgées, en testant des packs d'équipements innovants de domotique et de télésurveillance. La Région a également mis en place des aides à la création d'entreprises dans le champ de la domotique. Il s'agit pour la Région d'anticiper sur les évolutions sociodémographiques attendues, démontrant ainsi qu'une telle démarche présente une plus-value en termes de durabilité et d'articulation des différentes dimensions temporelles.

➤ approche par public, avec concertation ciblée : sur besoins, projets, dispositifs, etc.

Plus largement, certains Agendas 21 ont fait évoluer leurs procédures, en partant davantage des besoins des habitants. Ceux-ci sont alors associés à la décision, à travers l'organisation d'une concertation de la population par public-cible. L'approche participative du développement durable permet de partir de l'utilisateur pour prendre en compte de manière transversale l'ensemble de ses besoins spécifiques, y compris dans le domaine de l'habitat. L'offre est dès lors diversifiée en fonction des attentes de chaque public-cible, comme l'illustre l'exemple du Limousin développé précédemment.

Certains Agendas 21 adoptent cette approche par public de manière plus étendue et systématique : l'objectif étant d'adapter et de diversifier l'offre de logement. Le Bas-Rhin oriente ainsi la construction et la réhabilitation de logements en fonction des besoins de leurs futurs occupants : jeunes, personnes handicapées, personnes âgées...

De la même manière, afin de favoriser l'accès au logement des plus défavorisés, des collectivités mettent en place des systèmes d'aides spécifiques, adaptés à chaque sous-groupe sociodémographique, en particulier à destination des jeunes et des plus démunis ; comme le permet le système de cautionnement adopté par le Gers. On sort ainsi du cadre de politiques de l'habitat qui ne font la distinction qu'entre population solvable et population en difficultés.

➤ approche transversale, avec coordination des acteurs, organisation de la gouvernance (acteurs extérieurs à la collectivité).

Enfin, le caractère durable de ces politiques repose de plus en plus sur la mise en réseau des acteurs concernés par le domaine de l'habitat : conférence locale de l'habitat (comme au pays Basque) association des bailleurs, promoteurs, techniciens, habitants, constructeurs... L'approche développement durable apporte alors une réelle plus-value en permettant de rapprocher l'offre et la demande plus efficacement.

Accessibilité (territoriale et sociale) et qualité des services de proximité

Une thématique en fort développement dans les communes, EPCI et Départements

Ce domaine d'intervention constitue un élément de plus en plus central des politiques des collectivités locales, puisqu'il s'agit de mieux répondre aux besoins et attentes des habitants en matière de services de proximité dans des secteurs très variés (santé, accueil, enfance, équipements culturels et sportifs, transports).

Les communes et intercommunalités sont les premières concernées par ces actions, puisqu'elles sont traditionnellement en charge de ce type de compétences très locales. Ces collectivités

peuvent être à l'origine de politiques territorialisées mais elles constituent également le relais de politiques centralisées. Il est d'ailleurs possible pour elles d'avoir recours à la clause générale de compétences afin d'intervenir sur des domaines réservés de l'État : on assiste alors à des prises de compétences variées qui répondent à des enjeux identifiées par les pouvoirs publics (santé, risques).

Les Départements interviennent également dans ce domaine puisqu'ils se mobilisent dans un souci de maîtrise des déséquilibres territoriaux. Les Régions sont en revanche peu impliquées et apportent davantage un soutien à des opérations ponctuelles, ou liées à leurs compétences propres (transport ferroviaire, formation, culture ou lycées, etc.).

Enjeux principaux : répartition territoriale et accessibilité

Le principal enjeu identifié dans le cadre de cette thématique est celui de la répartition territoriale et de l'accessibilité des équipements et des services qui les accompagnent. Or l'accès aux services essentiels structurant la société locale est primordial pour assurer une durabilité sociale. Les collectivités choisissent de couvrir un panel de services plus ou moins large, en fonction de ce qu'elles ont développé par le passé et des lacunes qu'elles présentent dans certains domaines.

Dans le cadre des Agendas 21, les pouvoirs publics locaux peuvent donc s'engager à évaluer les besoins sur leur territoire, quantitativement et qualitativement, en milieu urbain comme en milieu rural. Ce diagnostic peut être élaboré par diverses méthodes : une évaluation des politiques et des services, selon des critères durables, mais aussi en y associant les demandes des citoyens. On peut ainsi observer le passage progressif à une approche par usager, qui tient compte des évolutions sociétales de fond.

Des actions orientées vers l'amélioration des politiques d'accueil et de l'offre de services publics

Les actions les plus traditionnelles concernant les services au public relèvent des politiques d'accueil des populations, et des équipements sportifs et culturels autour desquels les collectivités (en particuliers communes et EPCI) ont depuis longtemps construit leurs stratégies d'attractivité. Ce genre de démarche peut être inscrit dans le cadre des politiques de développement durable, mais en pratique la plus-value se limite souvent à la construction d'équipements performants sur le plan environnemental.

S'agissant des chartes de services publics, les collectivités suivent la démarche évolutive de la politique nationale qui s'oriente vers une stratégie centrée sur l'utilisateur (dès 2005 avec la charte Marianne). Mais il existe aussi des schémas relatifs à l'accessibilité des espaces, des services et des transports publics : par exemple la communauté d'agglomération Seine Eure avec « sa politique d'accompagnement de tous aux services publics », ou la communauté urbaine Creusot-Montceau. Cependant, il est nécessaire de rappeler que l'accessibilité de ces équipements aux personnes handicapées est aujourd'hui une obligation légale. Et pour ce qui est de l'accessibilité financière, il existe des systèmes de tarification sociale (exemple du Limousin) et des plans de mobilités mais dont les évolutions vers une plus grande durabilité ne sont pas très visibles par rapport aux politiques existant hors de l'Agenda 21.

Enfin les services locaux en réseau, (eau, assainissement, gestion des déchets), sont souvent inclus dans les Agendas 21 ; ceux-ci se concentrant principalement sur des améliorations environnementales, sans forcément se montrer particulièrement innovants sur le plan social.

Les nouvelles thématiques qui sont évoquées mais encore émergentes sont variées : notamment la notion de « guichet unique » et d'amélioration de l'efficacité des services et de leur articulation pour favoriser la proximité des services avec les usagers.

Démarches innovantes basées sur l'anticipation, notamment dans le secteur de la santé et du transport

- approche anticipatrice : notamment prise en compte d'évolutions sociales et démographiques

Les collectivités sont surtout innovantes par leur approche anticipatrice, comme le montre la prise en compte de nouvelles problématiques liées à la santé.

En effet, la valeur ajoutée est davantage perceptible au sein des démarches orientées vers la prévention par l'alimentation et l'hygiène de vie : (plan « Ensemble, prévenons l'obésité des enfants de Valenciennes, éducation à l'alimentation et à la santé communauté d'agglomération Seine Eure), dépistages (dans le Bas-Rhin ou Feyzin), offre médicale adaptée. Dans ces approches, les collectivités utilisent l'Agenda 21 pour créer de nouvelles approches complémentaires des approches traditionnelles des services de l'État. Elles peuvent ainsi constituer de véritables relais de proximité auprès des populations, et faire remonter les besoins de leur territoire auprès des acteurs de l'État afin de gagner en efficacité (ex. Feyzin et la gestion des risques industriels). On peut faire la même observation dans la cadre de la gestion des risques sanitaires : prise de la compétence de lutte contre le saturnisme ou lutte contre le bruit (Valenciennes).

D'autres territoires vont jusqu'à l'élaboration d'études de démographie médicale (exemple du pays Basque) : il s'agit alors d'élaborer la politique sanitaire du pays afin de lutter contre des inégalités territoriales fortes et d'intervenir là où il y a un véritable manque en services de santé. Les territoires servent d'observatoire de terrain qui font ensuite remonter l'information jusqu'aux services de l'État lorsque cela s'avère nécessaire.

Dans le domaine du transport, on assiste de plus en plus à une diversification de l'offre en fonction des évolutions sociales dans la population : création de centrales multimodales de transports à la demande (Gers), des systèmes de transports en commun, ou dispositifs spécifiques comme pédibus (Nantes).

- approche par public, avec concertation ciblée : sur besoins, projets, dispositifs, etc.

Par ailleurs, la véritable valeur ajoutée du développement social durable dans le domaine des services au public est mise en évidence par la mise en œuvre d'approches ciblées par public.

C'est le cas de Nantes qui se donne pour objectif de s'adapter à la diversité de la population (économique, sociale et culturelle). La forme la plus aboutie de ce type d'orientation se concrétise dans la concertation de chaque public type, ce qui permet d'évaluer de manière globale leurs besoins spécifiques. C'est ce que l'on peut observer à travers la mise en place d'un conseil des seniors à Valenciennes, instance de concertation qui intervient pour l'adaptation des politiques et services locaux à ce public (pour le maintien à domicile par exemple). Une telle démarche est parfois suivie d'une évaluation participative, afin d'opérer un réajustement constant des politiques définies et jugées par les usagers.

De même, dans le domaine des transports, avec l'élaboration de « plans mobilité », les communes peuvent s'associer aux centres communaux d'action sociale et effectuer des enquêtes auprès des habitants, ce qui leur permet d'intégrer une forte dimension sociale à leur politique (exemple de la ville de Nantes) . Les transports sont alors véritablement abordés comme un facteur déterminant dans la lutte contre les inégalités sociales et territoriales (Gers). Les collectivités ont également développé ce type d'approche en ciblant leurs publics par génération. Ainsi pour les jeunes, certaines collectivités choisissent de les aider à se construire grâce à un accompagnement complet dans leur autonomisation, dont la mobilité ne constitue que l'une des composantes (Mission Jeunesse dans le pays Basque).

Cette démarche construite à partir des besoins de l'utilisateur a été particulièrement aboutie dans l'initiative menée depuis 2003 par le Grand Lyon dans le cadre de la mission « Temps et services innovants », dont le but est de faciliter une meilleure articulation des rythmes usagers / services. Cette action s'inscrit dans la lutte contre les inégalités d'accès aux services. La mission s'appuie sur des guides de services de proximité dans les quartiers CUCS et sur des plans de déplacement inter-entreprises. Le but est ainsi de permettre une meilleure coordination entre temps de services et temps professionnels à partir de diagnostics partagés.

- ▀ approche transversale, avec coordination des acteurs, organisation de la gouvernance (acteurs extérieurs à la collectivité)

Enfin, en termes d'articulation entre les différents acteurs et la gouvernance, certaines collectivités ont choisi de modifier leur approche traditionnelle à dominante sectorielle, afin de favoriser une meilleure transversalité entre les services impliqués dans les mêmes actions, qu'ils soient internes ou externes. Ainsi certaines collectivités s'impliquent à travers une prise de compétence, ce qui leur permet de mieux coordonner les acteurs de la santé, de l'action sociale et de l'éducation, comme c'est le cas au pays Basque, avec la création d'une démarche d'ensemble centrée sur l'individu, et l'instauration d'un suivi unique par tous les services concernés.

Lutte contre les inégalités écologiques

Thématique investie en priorité par les communes et les EPCI, avec parfois l'appui des Départements et des Régions

Les projets locaux de développement durable permettent de développer une approche sociale du domaine environnemental dès lors que l'on évalue les différents dommages liés à l'environnement auxquels est exposée la population du territoire.

Ainsi, les pollutions et nuisances (sonores, visuelles, olfactives) doivent être abordées dans le contexte local, et notamment à travers l'expérience de chacun. Les actions mises en place n'ont alors plus seulement un but d'amélioration de l'environnement mais également des conditions de vie. De la même façon, la protection des ressources est justifiée par les besoins humains en ressources de qualité (eau, air, énergie). Or les inégalités écologiques sont souvent fortement corrélées aux inégalités sociales et économiques. Et les Agendas 21 permettent précisément de tenir compte du cumul des inégalités sociales, économiques et environnementales, dans une approche globale.

Les niveaux institutionnels les plus impliqués dans ce domaine sont les intercommunalités et les communes ; probablement en raison de leur « gestion de proximité » des conditions de vie quotidienne. Aux niveaux régional et départemental, la prise en compte de ces enjeux est en revanche limitée, à l'exception de cas dans lesquels on rencontre des problèmes environnementaux particulièrement aigus : par exemple dans l'Essonne avec les nuisances sonores d'Orly - cartographie des bruits, sensibilisation. On peut cependant observer l'existence à tous les échelons d'actions environnementales, mais qui ont parfois tendance à rester très techniques et sectorielles, sans lien direct avec la vie sociale.

Des enjeux diversifiés en fonction du contexte local : pollutions, nuisances, risques

L'enjeu d'une approche sociale repose en fait sur les capacités des collectivités à calculer le « coût global » des actions et activités : avec la prise en compte des impacts économiques, sociaux, et environnementaux des actions.

Ce domaine environnemental peut donc concerner un grand nombre de secteurs d'action publique comme le transport (transport propre), le logement (réduction de consommation d'énergie et d'eau) et les activités économiques (risques industriels). Ces domaines ont en effet un impact direct sur les pollutions et la gestion des risques industriels et naturels.

Des actions innovantes sur des territoires fortement exposés, notamment en matière de gouvernance

Sur certains territoires, comme à Feyzin (lieu d'implantation d'une importante raffinerie de pétrole), l'enjeu environnemental peut s'imposer comme stratégique pour la construction du volet social. En effet, l'ensemble de l'Agenda 21 de cette commune est articulé autour du thème « Vivre en zone Seveso », ce qui donne lieu à de véritables innovations en termes de gouvernance. Ainsi l'entreprise, les habitants et d'autres acteurs comme les bailleurs sociaux sont associés à plusieurs projets de gestion et de prévention des risques (alors que le niveau communal n'était initialement pas compétent) : mise en relation des services de l'État, des acteurs du territoire, prise de compétence par le détournement de la compétence « sécurité des habitants»...

Une nouvelle gouvernance a conduit à mettre en œuvre une approche ascendante, qui permet aux acteurs de l'État de mieux comprendre et cibler les problèmes propres au territoire, ce qui passe principalement par l'élaboration et l'évaluation participatives de l'Agenda 21. Le but est bien ici d'identifier les impacts environnementaux, économiques et sociaux de ces activités à risques. La proximité de l'échelon communal est l'argument principal avancé par les acteurs municipaux pour légitimer leur intervention dans ce domaine traditionnellement réservé à l'État. On a donc assisté à la mise en place de « plans de sauvegarde et de gestion de crise », de dispositifs d'information et de sensibilisation, et d'un programme pour impliquer la raffinerie dans le développement durable (associations, critères...).

Politiques de formation, d'emploi et de développement économique

Une thématique surtout investie par les Régions

Ce domaine d'action vise à articuler le développement économique territorial avec les ressources locales ; en particulier les ressources humaines, ce qui suppose, en amont, d'orienter les politiques de l'emploi de manière intégrée et territorialisée, mais aussi de prévoir les outils de formation adéquats.

Or, cette approche est loin d'être systématique dans les Agendas 21, même de Régions, alors qu'il s'agit d'une de leurs compétences phare. Cet enjeu majeur reste souvent limité à des formations spécifiques pour préparer le passage à une croissance verte, afin d'agir en faveur des bénéficiaires économiques que cela peut représenter (Limousin, Nord - Pas-de-Calais, ou encore Gers). Plus généralement, dans l'articulation entre développement économique et formation, on retrouve prioritairement le champ de l'insertion par l'emploi et l'accès à une formation professionnalisante.

Ainsi pour le moment il existe peu d'approches transversales, car les actions restent très ciblées par type d'activités. Et l'intégration entre secteur économique et secteur de la formation n'est pas forcément évidente au niveau territorial.

Des actions souvent limitées au champ de l'insertion et des clauses sociales des marchés publics

La plupart des actions concernent le renforcement des compétences d'appui à l'insertion, à travers des projets « traditionnels » comme les chantiers d'insertion, d'où les demandeurs d'emploi ressortent

avec des qualifications professionnelles. C'est le cas des chantiers de requalification du patrimoine naturel ou culturel à Valenciennes, où la collectivité se charge d'une mission d'intégration économique des personnes tenues à l'écart du marché de l'emploi.

Dans le même esprit, les collectivités peuvent inscrire à l'Agenda 21 les clauses inspirées par la RSE (Responsabilité sociétale des entreprises) : notamment en prévoyant un quota minimum de personnes en insertion qui travaillent dans le cadre des marchés publics. De cette manière la commande publique permet d'orienter une partie du marché de l'emploi local, comme elle le fait à travers différents dispositifs de conditionnalité des aides économiques (régions et départements principalement). Certaines collectivités vont plus loin en mettant en place des formations à la RSE destinées aux acteurs économiques, qui sont accompagnées d'un travail global de sensibilisation aux thématiques sociales (exemple du Nord - Pas-de-Calais).

Des actions innovantes tendant vers une meilleure articulation des politiques locales de formation et d'emploi avec l'économie locale

▀ nouvelles thématiques et méthodes

Certaines collectivités s'engagent dans des innovations sociales, dans le champ de l'emploi. Par exemple dans le cadre de la valorisation des déchets, avec la création de recycleries-ressouceries, comme à Nantes, mais aussi dans projets économiques et environnementaux avec des clauses d'insertion, ou encore la création de dispositifs d'alimentations solidaires : les droits sociaux donnant accès à l'alimentation en échange d'un travail d'insertion.

Par ailleurs, dans le domaine de l'éducation et de la formation, des actions visent à diffuser les thématiques du développement durable (comme à Feyzin qui bénéficie pour cela d'une contractualisation avec le Grand Lyon, ou Limousin pour la formation). On observe aussi des avancées sur la méthodologie, par exemple en diversifiant les offres d'enseignement et de formation tout au long de la vie : l'école de la 2e chance pour les jeunes en difficulté, (en Essonne, pour une généralisation, formation professionnelle suffisante pour trouver un travail).

Les questions d'accessibilités sont également mises en avant comme dans le projet de learning centers en Nord - Pas-de-Calais, qui doivent permettre une meilleure intégration au niveau régional des différents pôles universitaires et de formation, tout en repensant les conditions d'accès et les besoins (autodidactes, universitaires, professionnels, personnes en insertion).

▀ approche anticipatrice : notamment prise en compte d'évolutions sociales et démographiques

La mise en œuvre au sein des Agendas 21 d'une approche prospective et intégrée de ces enjeux se traduit le plus souvent par la GPEC (Gestion prévisionnelle des emplois et compétences), comme au pays Basque. Il s'agit ainsi d'articuler le mieux possible le développement des activités et les capacités du territoire (compétences et formation) en l'orientant en fonction d'objectifs précis. C'est la meilleure manière d'anticiper en particulier sur les mutations économiques et les évolutions sociodémographiques (vieillesse, travail des seniors...) Cette approche permet d'articuler dans le temps les différents facteurs de développement, s'inscrivant de ce fait dans une démarche « durable ».

Ce type de stratégie permet ensuite d'accompagner l'évolution des secteurs d'activités, par des actions d'adaptation de la formation et des qualifications professionnelles au développement durable dans le champ économique, notamment industriel. C'est ce que l'on peut constater avec la création de formations spécifiques, liées aux perspectives d'une croissance verte, comme au Creusot-Montceau, où une formation « énergie verte » a été mise en place, afin de faire évoluer le tissu local actuel qui repose principalement sur le nucléaire.

- approche par public, avec concertation ciblée : sur besoins, projets, dispositifs, etc.

Des collectivités profitent de l'opportunité que constitue l'Agenda 21 pour lancer des actions ciblées auprès de certains groupes ou catégories de la population.

Ainsi, dans le cadre général de la lutte contre les discriminations, on commence à noter, mais encore rarement, l'émergence du thème de l'égalité femmes/hommes, notamment dans l'emploi (exemple de Nantes). De même, certaines collectivités, comme le Bas-Rhin, ont mis en place des observatoires de l'emploi afin de mieux accorder l'offre et la demande. Une équipe de 15 personnes a été créée afin d'intégrer le Pôle emploi au sein du département pour améliorer l'adéquation entre les besoins des entreprises et le profil des demandeurs d'emploi. Des opérations innovantes de job-dating spécifiques ont été menées en fonction de publics particuliers : qualifications, sexe, handicaps...

D'autres Agendas 21 font figurer dans leur plan d'action des diagnostics d'insertion sociale et professionnelle, pour chaque usager, afin de mieux répondre à leurs besoins, au sein de plateformes de réinsertion intégrées.

- approche transversale, avec coordination des acteurs, organisation de la gouvernance

En termes de gouvernance, des dynamiques sont engagées visant à structurer de nouveaux réseaux d'acteurs mieux connectés entre eux. Des comités « ad hoc » ont été établis pour différents programmes, par exemple des comités de pilotage de l'innovation et de l'enseignement supérieur dans le volet « amélioration de la vie étudiante » ou « volet gouvernance formation / emploi » au pays Basque).

Une telle approche doit permettre une meilleure adaptation des formations au contexte territorial, en tenant compte des spécificités de la création locale d'activités (ex. quartiers de la politique de la ville), avec une meilleure coordination entre les maisons de l'emploi, les chambres consulaires, les entreprises, etc.

De la même manière, des Agendas 21 prévoient de renforcer les réseaux d'échanges et de par-rainage de savoirs intergénérationnels (communauté d'agglomération Seine-Eure), ainsi que les tissus associatifs : de cette manière les liens sont consolidés entre le monde professionnel et celui de la formation, à travers l'exploitation des « externalités positives » dans les transferts de connaissance favorisés par la proximité spatiale.

Toujours dans une optique de transmission des savoirs et de la culture, on assiste à une prise de conscience sur l'importance de la construction d'une identité territoriale. Le sentiment d'appartenance constitue ainsi une valeur ajoutée pour renforcer la cohérence du territoire et un véritable facteur d'intégration, y compris au plan économique, par la réflexivité des habitants associés (Nantes, communauté d'agglomération Seine Eure).

Action sociale et insertion des publics en difficulté ou exclus

Une thématique assez largement partagée

L'investissement dans ce domaine d'intervention revêt des formes particulièrement diverses ; son partage entre niveaux institutionnels semble avant tout reposer sur la distribution traditionnelle des rôles dans l'action sociale.

Ainsi, pour les Régions, s'il ne s'agit pas d'un domaine de prédilection (avec des actions ponctuelles et marginales), les Agendas 21 permettent cependant l'émergence d'innovations et de nouveaux thèmes d'action, construits de manière transversale : par exemple inégalités femmes/hommes en Limousin, cohésion sociale, accompagnement dans un processus d'autonomisation... En revanche, les Départements ayant été désignés chefs de file dans l'action sociale lors de l'acte II de la décentralisation, ils sont beaucoup plus présents sur ces questions. Dès lors, l'apport du développement durable se mesure davantage dans l'orientation et la manière de cadrer des actions obligatoires.

Les communautés d'agglomération et communautés urbaines ont tendance à s'investir aussi dans ce domaine, bien que leur champ d'actions soit plus restreint. Quant aux communes, moins présentes sur ce plan, elles font néanmoins preuve d'innovation autour de structures du type centre communal d'action sociale, divers dispositifs d'insertion). Des thèmes globaux sont ainsi développés : logement, énergie, mobilité (centrales de mobilité pour personnes en difficultés d'insertion (Gers, Grand Lyon), accessibilité des équipements.

Principaux enjeux : une redéfinition de l'action sociale, plus large et mieux ciblée

Bien que relativement peu présente dans les Agendas 21, cette thématique est souvent riche d'innovations quand elle est prise en compte. Elle se prête, en effet, à une redéfinition des politiques sociales « dures », soulevant la question de la capacité à prendre en compte les aspects sociaux dans l'ensemble des politiques locales.

Une approche durable de ce domaine interroge la capacité à articuler différentes actions autour de publics spécifiques et à définir des politiques comprenant le social dans un sens plus global : notion de bien-être, d'épanouissement, de capital humain... En effet, le principe de l'action sociale est d'être une politique fondée principalement sur le critère des revenus, qui lorsqu'ils sont trop bas (pour raisons de chômage, de santé, de capacités ou de qualification), donnent accès à des prestations sociales normalisées. Mais ces prestations compensatoires montrent de plus en plus leurs limites : d'une part du fait d'être seulement (et insuffisamment) curatives, et d'autre part en raison d'une décentralisation qui pèse financièrement sur les collectivités, et notamment les Départements, et tend à les mettre en difficultés pour répondre aux besoins.

Ce contexte met en évidence l'intérêt d'une autre voie, qui privilégie une approche sociale centrée sur la notion d'« usager ». Pour chaque catégorie de personnes assistées (enfants, jeunes, handicapés, personnes âgées), l'objectif recherché devient d'aider ces publics à accéder à plus d'autonomie possible en limitant au maximum l'intervention publique et en la rendant plus efficace.

Des actions encore majoritairement appuyées sur les compétences sociales de base

Cependant, on ne peut que constater que la majorité des actions relevant de ce champ dans les Agendas 21 restent cantonnées dans le cadre de compétences classiques. Ainsi dans les Départements, les actions portent essentiellement sur des chartes de qualité de services publics (exemple du Gers), des structures d'accueil pour personnes handicapées ou âgées, des lieux de rencontres, des maisons de quartiers et centres spécialisés...

Beaucoup de collectivités travaillent ainsi à partir de leurs compétences traditionnelles et autour des structures sur lesquelles elles reposent (centre communal d'action sociale) en les faisant évoluer à la marge. Cela peut se traduire par un soutien ciblé aux associations, des financements d'équipements, avec parfois une approche conditionnelle sur la qualité des services (exemple des conventions du Département du Gers avec les résidences pour personnes âgées).

Émergence d'actions nouvelles prenant en compte les évolutions sociales et la priorité à l'autonomisation des publics

- approche anticipatrice : notamment prise en compte d'évolutions sociales et démographiques

Il reste que l'évolution vers des approches anticipatrices est un élément important des nouvelles politiques sociales territorialisées. En s'inscrivant dans la durée, l'Agenda 21 peut permettre de prendre en compte des mutations sociologiques sur le long terme, comme celles liées au vieillissement de la population et à l'allongement de la durée de vie (exemple du Limousin, avec la place accordée au « défi démographique »). Cela permet d'anticiper sur d'éventuels nouveaux besoins (portage de repas, services à domiciles), quantitativement mais surtout qualitativement. Il s'agit de construire une véritable approche prospective en fonction des évolutions envisagées dans ce domaine (pays Basque).

Afin d'appuyer un tel changement d'approche, des collectivités ont investi dans des outils d'observation sociale du territoire et de son évolution. C'est le cas dans le Nord - Pas-de-Calais, où a été créé un Baromètre des inégalités et de la pauvreté (BIP 40). De même, différents indicateurs du développement humain (IDH) ont été régionalisés pour avoir une vision plus pertinente des conditions sociales locales. C'est le cas de Rennes Métropole et de Nantes, où la croissance prévue des populations immigrées s'est imposée comme un élément essentiel nécessitant de se préparer, à adapter les politiques sociales aux besoins de ces populations nouvelles.

Enfin, la consommation constitue un domaine d'action nouveau des politiques locales pour agir à long terme et de façon préventive. Les Régions du Nord - Pas-de-Calais et du Limousin, la ville de Nantes mettent en œuvre des actions multiples de sensibilisation et accompagnement : élaboration de guide à destination des ménages, formation à l'école, pédagogie en faveur de pratiques de consommation plus économiques...

Mais cette approche sociale de la consommation se retrouve surtout dans la lutte contre la précarité énergétique, avec des programmes de formation à l'utilisation de l'énergie auprès des populations les plus en difficultés. D'autres solutions sont proposées comme les jardins familiaux pour publics en difficulté, qui à la fois donnent accès à des produits sains et permettent de créer des activités communes contribuant à tisser les liens sociaux de proximité.

- approche par public, avec concertation ciblée : sur besoins, projets, dispositifs, etc.

L'approche par public permet d'adapter et de mettre en cohérence les politiques touchant une même catégorie de personnes. Ainsi dans le domaine de la culture ou du transport, cela permet d'adapter l'offre en identifiant mieux les besoins ainsi que les possibilités de chacun : pour la tarification sociale et l'accessibilité en général de ces services.

À titre d'illustration, dans le Bas-Rhin, l'ensemble des politiques sociales ont été revisités à la lumière d'une approche par public-cible, qui structure l'ensemble de l'Agenda 21. C'est donc un principe de base qui est appliqué à toutes les mesures dans le champ social. Cette approche s'appuie sur une méthodologie de concertation par groupes d'usagers, afin de faire émerger des réponses à leurs besoins définis par eux-mêmes, au lieu de créer des services de manière descendante. Pour des groupes spécifiques, l'action publique est ainsi adaptée et intégrée, comme c'est le cas dans le programme d'insertion sociale et économique des gens du voyage.

Plusieurs Agendas 21 prévoient ce type d'approche par groupes d'âges.

S'agissant des seniors, ces collectivités ont mis en place des systèmes de concertation à la fois pour l'élaboration des politiques sociales ciblées et pour leur évaluation participative (concertation, conseil des seniors). Les usagers sont alors associés en tant qu'acteurs à part entière, qui pouvant exercer leur autonomie dans la définition même des politiques qui leur sont destinées.

Pour les jeunes, certaines collectivités ont choisi d'organiser des systèmes de « médiation », pour les jeunes en difficultés, (exemple de la ville de Feyzin), dont le but est de réfléchir à une réponse d'ensemble à leurs besoins, en sortant d'une approche purement sectorielle. L'action publique peut apparaître ici comme un substitut à l'encadrement familial quand celui-ci se montre insuffisant pour appuyer l'autonomisation des jeunes. Des actions de soutien au lien intergénérationnel sont également entreprises dans cette perspective.

▀ approche transversale, avec coordination des acteurs, organisation de la gouvernance

D'autres avancées sont perceptibles en matière de coordination entre les différents acteurs impliqués. En effet, des efforts sont réalisés pour mieux associer les services en charge de dossiers liés (social, santé, scolaire) au pays Basque ou dans le Bas-Rhin. Cela permet aux différents acteurs d'avoir une vision plus complète des cas à traiter, et d'éviter les doublons. On atteint alors une meilleure articulation entre les acteurs (publics, associatifs, privés), comme l'illustre le dispositif appelé « Conférence de solidarité » à Feyzin.

Conclusions

L'étude approfondie de la place et de la définition du social dans un panel diversifié d'Agendas 21 reconnus par le Ministère de l'écologie, a permis d'identifier **des avancées stratégiques et procédurales, qui ont un fort impact sur l'appréhension du volet social des politiques locales de développement durable.**

1. Tout d'abord, les approches durables du social permettent une meilleure prise en compte de l'articulation des différentes échelles de temps, ce qui se traduit par la construction d'une vision à moyen et long terme, appuyée sur une vision prospective. Les Agendas 21 ont ainsi permis la mise en place **de véritables démarches d'anticipation des grandes évolutions sociologiques et économiques sur les territoires, débouchant sur l'identification de nouveaux enjeux dans un grand nombre de domaines (vieillesse, inégalités écologiques, adaptation de la formation à la « croissance verte », accès pour tous aux services locaux...).** Ces projets sont l'occasion pour les territoires de se penser eux-mêmes, mais également de communiquer et de partager des représentations plus claires de leur devenir.

Par ailleurs, ce sont **les démarches même de construction des plans d'actions des Agendas 21 qui ont permis d'élaborer de nouveaux projets et de répondre à des enjeux jusque-là ignorés par les politiques.** C'est ce qu'on observe en particulier dans les initiatives visant à prendre en compte des nouveaux besoins sociaux propres aux divers publics (personnes âgées, jeunes, exclus etc.), grâce à une concertation ciblée sur des projets et actions précises. Parfois, ces démarches s'articulent également à des procédures d'évaluation partagée qui rendent possible la transmission de l'expérience des actions mises en œuvre. Il s'agit donc bien d'essais de co-construction des politiques publiques locales.

Plus précisément, les processus d'innovation observés fonctionnent selon deux logiques distinctes. La première fait de l'Agenda 21 l'occasion de formuler de nouvelles actions lors de son élaboration par la concertation d'acteurs, le croisement des points de vue, le retour d'expériences... Mais selon une seconde logique, ce dispositif peut également constituer un outil de légitimation d'actions préexistantes, encore émergentes, en leur faisant gagner en visibilité. De cette manière, on assiste à un phénomène d'institutionnalisation et de reconnaissance d'actions innovantes portées par des acteurs dont la vision réussit à s'imposer sur le territoire.

2. Ainsi **la problématique de la gouvernance, prenant en compte le rôle des divers acteurs intervenant dans le champ social (au sens le plus large) tient une place centrale dans le discours** développé par les divers courants du développement durable. Il pose l'exigence d'une concertation de tous les acteurs, internes et externes, concernés par l'action publique dans la sphère sociale. Cette démarche est la condition d'une plus grande transversalité dans la phase de mise en œuvre, principal signe de l'évolution des politiques locales.

La véritable plus-value de la démarche Agenda 21 apparaît lorsque tous les acteurs qui peuvent intervenir sur un problème complexe sont concertés pour définir les orientations stratégiques : évaluation des actions anciennes, émergence de nouveaux besoins (publics-cible), et identification de solutions. Une part essentielle de l'innovation repose alors sur le croisement des diverses compétences mobilisables (acteurs institutionnels, associations, acteurs économiques, usagers, etc.).

Ce type de démarche permet de faire émerger de nouvelles pratiques et des solutions adaptées, à la fois par une remise en question des politiques habituelles et par un assouplissement des liens entre acteurs. Cela s'inscrit généralement dans une procédure de révision des politiques locales plus large et dans une réorganisation interne et externe des relations entre acteurs. Dans un tel cadre, **une forte territorialisation du projet apparaît comme le meilleur moyen de mobiliser tous les acteurs locaux compétents pour traiter des problématiques sociales, transversales par excellence : et de ce fait de mieux articuler l'économique et le social, l'écologie et le social.**

Une telle modalité de conduite du projet nécessite la constitution de réseaux et l'organisation d'une gouvernance adaptée pour piloter les actions dans le champ social : instances de coordination des acteurs, conférences locales de solidarité, comités associant les entreprises... **L'animation s'impose donc comme la clef de la réussite des Agendas 21**, et cela passe nécessairement par les rouages politiques : l'impulsion initiale et le portage à long terme reposant en grande partie sur les élus, relayés ensuite par les agents concernés.

3. Cependant, il faut souligner que si les Agendas 21 affirment s'inscrire dans une approche globale et décloisonnée, partagée par les acteurs, cette transversalité tend trop souvent à s'étioler lors de la phase de mise en œuvre des actions. On assiste alors à une re-sectorialisation de l'action publique dans le champ social. Cette évolution se comprend par la nécessité d'une responsabilisation claire des acteurs (un référent est responsable d'une action) mais ceci se fait souvent au détriment du partage d'informations et d'expériences. C'est ce qui explique par ailleurs les difficultés que peuvent présenter le suivi et l'évaluation de ces projets.

De plus, même si la dimension participative des Agendas 21 en direction des populations concernées est renforcée, celle-ci se limite souvent à l'information. On reste alors loin de la co-construction, et les acteurs qui se mobilisent autour de la question sociale butent sur des problèmes propres à la démocratie participative : représentativité (notamment de groupes tels que : exclus ou sociaux), culture et méthodes de la participation...

L'ensemble de ces questions est actuellement soulevé par les collectivités qui s'engagent dans la deuxième phase d'élaboration de leur Agenda 21. A travers cette démarche, elles tentent de sortir de l'expérimental, de gagner en recul sur le projet mis en œuvre jusque-là, et cette étape constitue pour elle une occasion de redynamisation et d'interrogation de la démarche de développement durable.

4. Sur un plan plus général, on constate que la tendance dominante dans les Agendas 21 des territoires français va à l'encontre de celle de la plupart des autres pays européens. Ainsi la France a longtemps été en retard par rapport à ses voisins, qui ont utilisé les Agendas 21 pour intégrer progressivement les principes de développement durable à l'ensemble de leurs politiques : ces projets étaient donc voués à disparaître, leur mission accomplie. Dès lors les Agendas 21 se « re-sectorialisent » selon une tendance « écolo-techno »⁽⁹⁾ : ils se concentrent sur la dimension environnementale proprement dite, sortant ainsi d'une logique de développement durable.

Or en France, si le début des Agendas 21 a été relativement difficile, **on assiste aujourd'hui à la définition de projets beaucoup plus complets et aboutis, avec une véritable ambition d'agir sur les problématiques de gouvernance et de transversalité « pluriel-participatif ».** Cette évolution vers une logique affirmée d'exemplarité peut être mise en relation avec la culture et la formation des acteurs impliqués dans les projets, qui se sont largement diversifiés et dont l'expérience s'est fortement étoffée.

(9) Les Agendas 21 locaux : bilan et perspectives en Europe et en France, Aurélien BOUTAUD, 2009.

Centre de ressources du développement territorial, Etd propose un ensemble de publications et de services à destination des élus et des techniciens des collectivités et de leurs groupements. Fondés sur des travaux d'observation et d'analyse, il vise à accompagner les territoires de projet dans leur démarche de développement et les Régions et les Départements dans leurs politiques de soutien aux territoires.



Une méthode de travail

Etd fonde son activité sur des programmes de recherche-développement conduits avec des associations d'élus, des territoires de projet, des conseils régionaux et généraux, des ministères ou encore des organismes publics... Ces programmes sont orientés vers la production de documents méthodologiques et pédagogiques, tout particulièrement dans les domaines du développement durable, du développement économique, de l'environnement, de la planification spatiale, des services à la population, des politiques territoriales et de l'ingénierie territoriale.

Une offre de services

Etd propose un ensemble de services. Certains sont accessibles à tous comme Allô Territoires Services : 01 45 75 15 15, le site Internet : projetdeterritoire.com, les journées d'échanges, les listes de discussion professionnelles ou la diffusion d'offres d'emploi... D'autres sont réservés à ses adhérents : service documentaire, interventions à la demande, aide au lancement de consultations...

Contact

Armelle Laperriere | a.laperriere@etd.asso.fr
30 rue des Favorites 75015 Paris, Tél. 01 43 92 67 67 - Fax : 01 45 77 63 63