



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

L'agenda 21 outil de la cohésion sociale dans une démarche de développement durable

Analyse du volet social des agendas 21 locaux

Octobre 2010

L'Observatoire est piloté par 4 partenaires :



Ce document a été réalisé avec le soutien financier de :



L'Observatoire national des agendas 21 locaux et des pratiques territoriales de développement durable a pour mission de soutenir la mise en œuvre de ces démarches par les collectivités territoriales. Il y répond au travers de ses activités : capitalisation des expériences, repérage des projets remarquables, animation d'un réseau pluri acteurs, développement d'une expertise et production de critères pour l'action. L'Observatoire est une plateforme multi partenariale : piloté par l'Association 4D - Dossiers et Débats pour le Développement Durable-, le Ministère du Développement Durable, l'Association des Maires de France et le Comité 21, il est porté par un réseau de collectivités et de partenaires présents à l'échelle du territoire national, associations d'élus, associations citoyennes, agences régionales pour l'environnement entre autres.

En 2010, l'Observatoire national des agendas 21 locaux et des pratiques territoriales de développement durable s'est saisi de la question sociale : cohésion sociale et épanouissement de la personne sont deux objectifs poursuivis par les démarches agenda 21¹. Nombre de collectivités cherchent à favoriser le « vivre ensemble » et à lutter contre les inégalités et les formes de discriminations sur leur territoire.

L'Observatoire a analysé, sur la base d'un premier panel large de collectivités (221), la prise en compte de la question sociale dans les agendas 21 locaux. Comment ces enjeux là sont-ils traduits dans les stratégies territoriales de développement durable ?

L'Observatoire a ensuite approfondi l'enquête auprès d'un panel de 13 collectivités territoriales afin de mieux comprendre quels types d'actions sont mis en œuvre et sur quels outils les collectivités territoriales peuvent s'appuyer.

Une question guide ce travail : Quelle plus-value de l'agenda 21 local sur la question sociale ?

La présente note propose des premiers éléments de réponse à ces questions, qui n'engage que la parole de ses rédacteurs. La réflexion sera approfondie lors de l'atelier de l'Observatoire les 3 et 4 novembre 2010², qui réunit les collectivités et acteurs des territoires, grâce aux échanges, témoignages, retours d'expériences, et ce afin de produire collectivement des repères pour l'action. Le Cahier de l'observatoire présentera une version aboutie de ces réflexions en janvier 2011.

Sommaire

1. Le développement social, quel ordre de priorité dans les agendas 21 locaux ?	P.3
A. Agenda 21 local et politique sociale vis-à-vis des exigences de cohérence et de financement	
B. Le volet social des agendas 21 : stratégie et contenu	
2. Action sociale, agenda 21 local : la complémentarité des approches	P.10
A. Anticiper les impacts sociaux des grandes transformations de ce siècle	
B. Prendre en compte les besoins émergents	
3. Contribuer au renouvellement de l'approche de l'action sociale	P.14
A. La connaissance du territoire et de ses enjeux économiques et sociaux, dans une perspective intégrée	
B. Renforcer les capacités individuelles et collectives	
Conclusion	P.20
Annexe 1 : Note méthodologique sur l'analyse de la banque de données de l'Observatoire	P.22
Annexe 2 : Note méthodologique concernant le déroulement de l'enquête	P.25
Annexe 3 : Grille des entretiens menés par l'association 4D	P.28

¹ Selon le cadre de référence des pratiques territoriales de développement durable. <http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/01-27.pdf>

² « Société en transition, nouvelles formes d'inégalités, quelle cohésion sur les territoires demain ? Les agendas 21, un outil pour l'action sociale » ; l'Atelier se déroule à Lille, au Nouveau Siècle, en partenariat avec le Centre de ressources sur le développement durable en Nord-Pas-de-Calais (CERDD) la Région Nord-Pas-de-calais, la Ville de Lille et la Communauté urbaine de Lille.

1. Le développement social, quel ordre de priorité dans les agendas 21 locaux ?

Cohésion sociale et épanouissement de la personne sont deux finalités des agendas 21 locaux³. Au travers de celles-ci s'exprime le souci de renforcer les liens sociaux et les formes de solidarités, entre groupes sociaux, entre générations, entre territoires, et de favoriser l'inclusion sociale. Ce renforcement de la cohésion sociale suppose :

- de lutter contre les inégalités, sociales et environnementales,
- de favoriser un bien-être individuel et collectif, qui passe par l'accès de tous aux services essentiels et à une vie saine, mais également par l'adhésion à une vision d'un futur réussi pour tous.

En cela, le volet social traité au travers des agendas 21 locaux aspire à dépasser l'action sociale telle qu'elle peut être menée.

A. Agenda 21 local et politique sociale vis-à-vis des exigences de cohérence et de financement

Comment les objectifs de cohésion sociale et d'épanouissement de la personne se traduisent-ils dans les agendas 21 locaux et les pratiques territoriales de développement durable ?

Les compétences des collectivités territoriales pour agir dans le champ social sont réparties entre les différents échelons territoriaux et l'Etat. Chaque échelon cherche à répondre à la demande sociale à laquelle il est confronté⁴. Les Conseils généraux sont depuis la loi du 13 août 2004 les chefs de file des politiques sociales dans les territoires, les conseils régionaux ayant en comparaison une responsabilité légale moindre sur les questions sociales. Les communes conservent leur rôle traditionnel et fondamental, dans l'action sociale, notamment par l'intermédiaire des Centres communaux d'action sociale (CCAS). Au plus proche des habitants, elles sont les artisans du vivre ensemble.

Les collectivités n'agissent pas seules. Outre les organismes spécialisés - les Centres communaux d'action sociale, mais aussi les Caisses d'Allocations Familiales, les établissements sociaux etc. - les associations et les entreprises jouent un rôle essentiel avec un engagement et une affirmation de leur Responsabilité sociale croissants. Or, au-delà d'une stricte responsabilité interne, les entreprises ont de plus en conscience que le développement de leur structure et celui du territoire sont liés, appelant une implication sociétale forte⁵. L'action sociale est ainsi caractérisée par un grand nombre d'acteurs impliqués, la multiplicité des métiers et la force des expériences.

Alors qu'elles doivent répondre aux objectifs de cohésion et de développement social, les collectivités se trouvent prises entre deux exigences :

- La première consiste à faire émerger une politique de développement social globale face à l'empilement des dispositifs existants, politiques spécifiques adaptées aux différents publics. La répartition entre les acteurs mentionnée ci-dessus permet un développement de compétences spécialisées et une grande richesse dans l'appréhension des besoins sociaux ; néanmoins elle participe d'une fragmentation des politiques de cohésion sociale. Cette fragmentation fait peser des risques d'incohérence et de contradictions entre les dispositifs. Elle est aussi et surtout source d'illisibilité pour les publics auxquels s'adressent les différents dispositifs.

Cette difficulté est directement liée à la nature curative d'un certain nombre de dispositifs, et à l'urgence des situations sociales. De nombreux services d'aide sociale font état de cette urgence dans laquelle ils sont plongés, rendant difficile la tenue d'un bilan, la compréhension de la demande et la

³ Cf. Cadre de référence des pratiques territoriales de développement durable et agendas 21 locaux.

⁴ Cf. Note ETD à paraître sur les compétences des collectivités territoriales pour l'action sociale.

⁵ Cf. Baromètre de l'implication sociale et sociétale des entreprises, Fondation Agir contre l'exclusion.

prévention des problèmes sociaux. Privée d'une réelle capacité d'anticipation, l'action sociale panse trop souvent les plaies d'une société, en tentant de résorber le mal être social par des mesures court-termistes. En conclusion, le sens global de l'action sociale, le but commun, est peu lisible.

- La seconde exigence est de faire face à la crise des finances publiques, à la baisse des dotations aux collectivités et donc d'absorber la réforme territoriale en cours.

L'action des collectivités hors compétence, via leur clause de compétence générale, est un moyen de s'adapter aux évolutions sociales et de prendre en compte les besoins nouveaux. Mais les collectivités, notamment les Conseils généraux, doivent aujourd'hui faire face à un risque de démantèlement de leurs dispositifs sociaux, faute de moyens suffisants, et sont contraintes de se replier sur leurs compétences obligatoires. La rationalisation des compétences des collectivités peut constituer un obstacle à la mise en cohérence des politiques publiques.

L'action sociale portée par les professionnels dont les collectivités, intervient dans ce contexte avec une efficacité à la hauteur de son expérience, en portant de réelles innovations, mais aussi en se confrontant aux controverses.

Les collectivités locales sont les premières sollicitées dans la réponse aux difficultés sociales, elles sont donc les premières appelées à faire évoluer leurs politiques publiques. **L'Agenda 21 peut-il être un outil de changement, en faveur de l'élaboration d'un sens commun aux politiques sociales, en faveur d'un développement social durable ; d'une meilleure coordination des acteurs et des dispositifs ?**

B. Le volet social des agendas 21 : stratégie et contenu

L'Observatoire a analysé un premier panel large de collectivités (221) engagées dans un agenda 21 local⁶. Ce panel était représentatif de tous les échelons territoriaux : régions, départements, communautés et communes. Il ne se veut pas exhaustif, mais représentatif de la diversité des projets engagés⁷. L'Observatoire propose ici quelques éléments d'analyse quantitative et statistique, afin d'appréhender la prise en compte de la question sociale dans les agendas 21 locaux.

Depuis le lancement des agendas 21 locaux, les collectivités intègrent progressivement les différentes finalités du développement durable. L'environnement reste la porte d'entrée privilégiée vers un développement durable. C'est le domaine le mieux investi et maîtrisé. Les logiques économiques sont émergentes : l'Atelier 2009 de l'Observatoire « *Economie et développement durable : quelles stratégies pour les territoires ?*⁸ » a ainsi mis en évidence les difficultés de transcrire dans les politiques de développement économique les principes du développement durable, notamment les obstacles qui existent pour engager des dynamiques de coopération avec les acteurs économiques.

Parmi les axes stratégiques des agendas 21 locaux, le vivre ensemble et l'activation des solidarités sont des axes forts, quel que soit l'échelon territorial (cf. *schéma ci-dessous*). 68% des collectivités ont des objectifs sociaux, ce qui est moins fréquent que les préoccupations environnementales (76%), mais plus que le développement économique (58%).

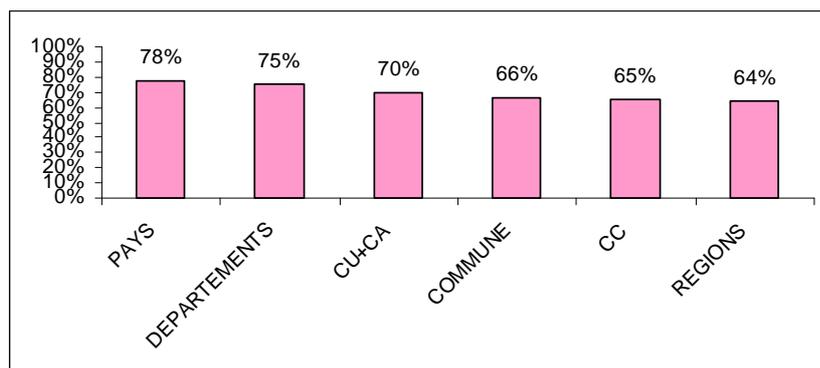
⁶ Ce panel est composé des collectivités disposant d'une fiche d'expérience à l'Observatoire et inscrivant la cohésion sociale dans ses objectifs stratégiques ou ses principaux thèmes d'action.

⁷ Pour le traitement statistique des données, la « question sociale » a été traduite par les mots clefs suivants : « social, solidaire, lutte contre les inégalités, exclusion, isolement, cohésion, vivre ensemble, épanouissement, lien entre les générations, handicap, personnes âgées, service public ».

Cf. Annexe 1, note méthodologique sur l'analyse de la banque de données de l'Observatoire national des agendas 21 locaux et des pratiques territoriales de développement durable.

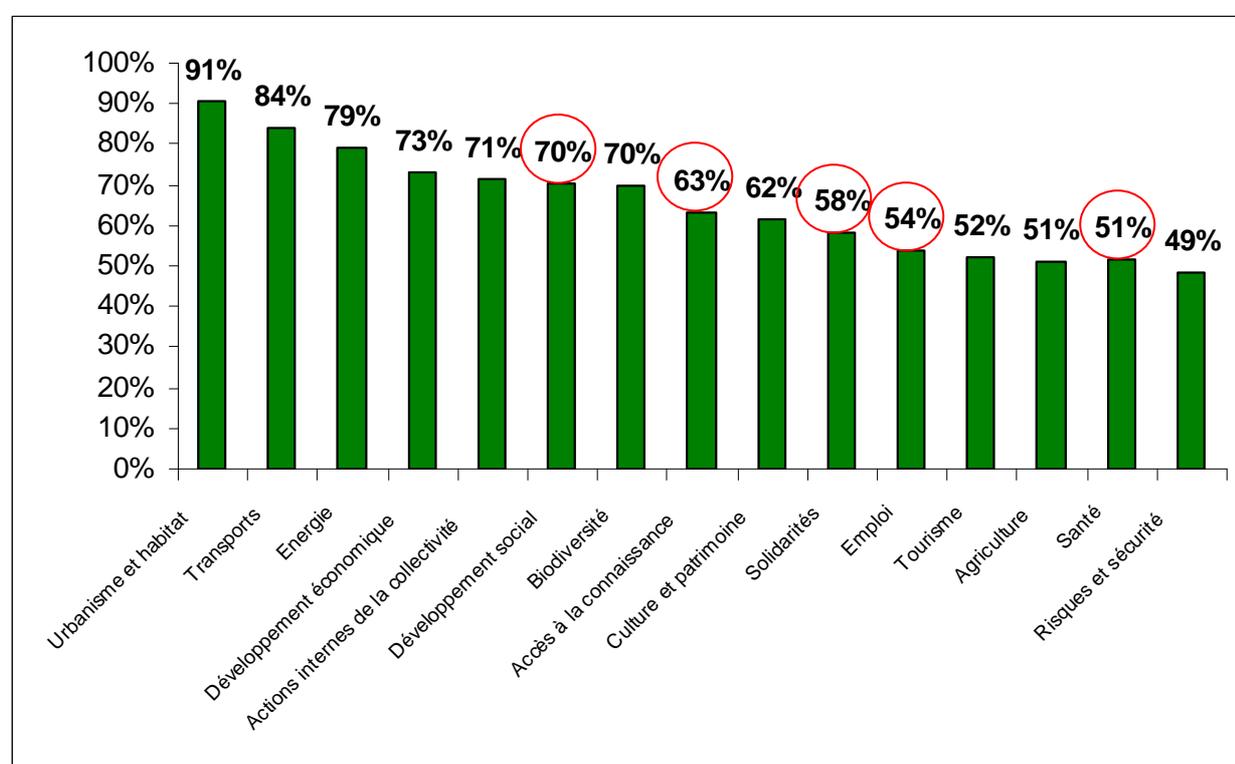
⁸ Cf. Cahier 4 de l'Observatoire : « Economie et développement durable, quelles stratégies pour les territoires ? », mai 2010.

Prise en compte de la question sociale dans les stratégies des agendas 21 locaux



La cohésion sociale semble donc bien être une priorité des collectivités locales. Néanmoins la déclinaison de ces objectifs stratégiques en actions se révèle moins évidente.

L e développement social dans les programmes d'actions



Dans le contenu des programmes d'actions, le développement social est une thématique forte (70 %), mais non prioritaire. Les principaux secteurs de politiques publiques impactés par les agendas 21 sont l'urbanisme, les transports et l'énergie, avec quelques spécificités selon les compétences de chaque collectivité (classiquement la formation pour les régions par exemple). Bien plus que le souci de cohésion sociale, les préoccupations économiques et environnementales donnent lieu à des actions concrètes ; la tradition de planification urbaine et l'avancée des pratiques de lutte contre le changement climatique favorisent cet état de fait. Ces secteurs n'en sont pas moins déterminants pour le développement social. Ainsi les projets d'éco quartiers, par leur démarche en faveur de la mixité, du vivre ensemble ou encore du management participatif, contribuent au développement social. Les politiques d'urbanisme et de transport sont déterminantes pour lutter contre l'exclusion et les inégalités. Elles intègrent les nouvelles exigences sociales dans les pratiques, et génèrent des dispositifs: c'est le cas de la

lutte contre la précarité énergétique par exemple.

Le développement social est un objectif global, auquel répondent le développement économique ou la protection de l'environnement. Cet objectif global passe ainsi par exemple par l'accès à la connaissance, à l'emploi, par le développement des solidarités, les actions en faveur du bien être et de la santé.

De manière opérationnelle, les orientations stratégiques en faveur de la cohésion sociale se traduisent par des actions en direction des publics cibles :

- ◆ Les personnes handicapées (accessibilité, logement, transport, politiques sociales) ;
- ◆ Les personnes âgées (accessibilité, logement, transport, politiques sociales) ;
- ◆ Les jeunes / enfants (politiques sociales, prévention) ;

et en faveur des services publics de proximité : améliorer la présence des services publics sur le territoire et l'accueil physique des habitants.

Pourtant, la lutte contre la précarité, les inégalités, la pauvreté ou encore l'exclusion est rarement mentionnée en tant que telle. L'intégration des contraintes environnementales, de la nécessaire économie des ressources, avec la lutte contre la pauvreté et les inégalités se révèle plus complexe⁹. Cette réalité n'est pas spécifiquement française et est observée par ailleurs dans d'autres pays européens.

Pourtant, les préoccupations sociales ne peuvent plus se départir de préoccupations environnementales. Les populations dont les consommations sont les plus contraintes sont celles qui subissent le plus fortement les effets de la crise écologique (prix des énergies, intempéries). Les plus vulnérables socialement, précaires, isolés sont les plus vulnérable face aux changements et aux crises économiques, énergétiques. Les situations grandissantes de précarité énergétique de difficulté d'accès au logement, les problématiques de mobilité ou encore d'accès à une alimentation de qualité témoignent de cette réalité. Les inégalités écologiques sont ainsi très souvent le reflet d'inégalités sociales : inégal accès à la nature, différences d'exposition à la pollution ou aux risques, inégalité d'accès à une alimentation saine et à des produits éco-conçus...

Ces éléments permettent d'affirmer que le social, plus encore que l'économique et l'environnemental, illustre la nécessité de progresser vers une vision *intégrée* du développement.

⁹ Cf. Cahier 3 de l'Observatoire, chapitre 5, «Agenda 21 local et politique de la ville : quelles synergies ? » 2009.

Suite à cette analyse statistique, qui a constitué la première étape de l'enquête, l'Observatoire a souhaité en savoir plus sur le volet social des agendas 21 locaux et a enquêté auprès d'un panel de collectivités membres de son réseau¹⁰.

Les 3 questions clés de son enquête étaient :

- Comment les collectivités locales abordent les enjeux sociaux dans le cadre de la mise en œuvre des agendas 21 locaux ?
- Quelles actions sont mises en œuvre pour l'inclusion et la cohésion sociale ?
- Quelle complémentarité entre la démarche agenda 21 local et l'action sociale, entre les politiques de développement durable et la politique de la ville ?

Les deux chapitres suivant exposent l'analyse des résultats de l'enquête.

Le chapitre 2 expose en quoi l'agenda 21 partage les préoccupations de l'action sociale existante et lui est complémentaire.

Si les agendas 21 présentent des orientations fortes et des actions variées en faveur de la cohésion sociale, s'agit-il d'actions isolées ou de politiques sociales plus larges ?

Le chapitre 3 analyse dans quelle mesure les agendas 21 locaux peuvent être des outils de mutualisation des données et d'articulation entre les actions et programmes, à l'échelle d'un territoire et entre territoires.

L'agenda 21 constitue-t-il un cadre favorable à la mise en œuvre de nouvelles formes d'action sociale ? Si oui, comment se construisent ces projets ? Comment par la transversalité de la démarche, peut-il contribuer au renforcement des capacités du territoire et peut-il apporter une réponse au défi démocratique ?

¹⁰ Cf. Annexe 2, note méthodologique sur le déroulement de l'enquête auprès des collectivités territoriales sur le volet social des agendas 21 locaux. Et Annexe 3 : grille d'entretien.

2. Action sociale, agenda 21 local : la complémentarité des approches

Quelle est la plus-value des agendas 21 locaux en matière de cohésion sociale dans les territoires ?

L'enquête a permis de confirmer trois plus-values des agendas 21 locaux :

- la capacité d'anticipation des agendas 21 locaux sur les impacts sociaux des grandes transformations, économiques, démographiques, environnementales ;
- la prise en compte des besoins émergents ;
- le soutien à l'innovation.

Ces démarches traduisent toutes une approche préventive, complémentaire d'une approche réparatrice. Il s'agit bien souvent de contribuer à la bonne santé générale de la société en développant des actions ciblées, légères, pour limiter à terme la nécessité d'interventions lourdes. L'approche développement durable prend en compte le coût de l'exclusion sociale et des inégalités sur le long terme.

A. Anticiper les impacts sociaux des grandes transformations de ce siècle

Deux orientations fortes des agendas 21 locaux répondent à la nécessaire anticipation des impacts sociaux des grandes transformations qui caractérisent le 21^e siècle : la prise en compte de l'impact social des contraintes sur les ressources et le renforcement des capacités de production.

1. Prendre en compte l'impact social des contraintes sur les ressources

Les contraintes sur les ressources supposent de redoubler l'effort pour garantir l'accès à ces ressources pour tous. Le cas de l'énergie s'exprime de manière forte aujourd'hui, même s'il n'est pas représentatif à lui seul de cette contrainte. L'augmentation des prix de l'énergie, (électricité, gaz, essence notamment), pose de manière aiguë la question de la précarité énergétique des ménages les plus vulnérables. Les actions mises en place pour lutter contre la précarité énergétique sont bien souvent intégrées au plan climat des collectivités.

La **précarité énergétique** est croissante dans un contexte d'augmentation sur le long terme des prix de l'énergie. De plus, elle est difficilement appréhendable avec les instruments actuels de la veille sociale puisqu'elle n'est pas liée à un statut. Comment identifier les personnes qui souffrent le plus fortement de la précarité énergétique ?

Un certain nombre de collectivités décident de s'associer sur ce thème avec les bailleurs sociaux ; en effet les logements sociaux, et les grands ensembles en particulier, sont souvent très consommateurs d'énergie (isolation de mauvaise qualité, choix énergétiques peu rationnels) et concentrent des populations modestes.

Agir sur le bâti

Le Conseil régional de Bretagne a ainsi mis en place dans le cadre de son agenda 21 l'éco conditionnalité du soutien au logement social, selon des critères de performance énergétique et de recours à des énergies alternatives. **Le Conseil général du Pas-de-Calais** s'est pour sa part associé à la Fédération départementale de l'Energie et aux bailleurs sociaux pour chercher à soutenir l'amélioration de la performance énergétique des logements sociaux existants, en envisageant la création d'un fonds dédié.

L'expérience de **l'OPAC 38**, premier bailleur social de l'Isère, est intéressante de ce point de vue : il s'est en effet engagé dans un agenda 21 pour anticiper la hausse des prix de l'énergie, dans un contexte où les charges peuvent représenter jusqu'à 50% du loyer. Il investi depuis 1995 dans les technologies d'économie d'énergie et dans les énergies renouvelables.

⇒ *Accompagner l'évolution des habitudes et comportements*

Le Pas-de-Calais aborde ainsi dans son agenda 21 une approche préventive de la lutte contre la précarité énergétique, en sensibilisant aux économies d'énergie les bénéficiaires du fonds solidarité logement. Pour ce faire il agit via le Plan Départemental d'Action en faveur du logement des personnes défavorisées, et avec les travailleurs sociaux.

Dans le cadre de son Plan local de rénovation urbaine et en lien avec l'agenda 21 local, **la Ville de Valenciennes** travaille à familiariser les habitants avec leur nouveau logement pour que l'usage qu'ils en font optimise les économies d'énergie possibles.

⇒ *Expérimenter de nouvelles approches*

Le Conseil général du Val-de-Marne agit dans une logique d'expérimentation sociale avec les travailleurs sociaux, afin de mieux cerner les enjeux et les besoins pour aider les ménages concernés par les impayés. Le travail de mobilisation des acteurs sociaux constitue un levier important de leur action. Le département cherche par cette démarche à mieux comprendre l'ampleur du phénomène de précarité, en allant au-delà des populations qui sollicitent des aides, et à donner à tous les moyens d'agir pour diminuer leurs consommations d'énergie, ce qui demande un travail de proximité.

⇒ *Agir en faveur des plus vulnérables*

Les logements sociaux ne permettent pas de toucher la totalité des personnes précaires. C'est pourquoi la **Région Bretagne** a décidé de renforcer les aides régionales en faveur du logement privé à vocation sociale, comportant une éco conditionnalité pour maîtriser les charges de logement pour les bailleurs pratiquant du loyer maîtrisé et les propriétaires occupants les plus modestes. De façon analogue **le Conseil Général du Bas-Rhin** a développé le projet « Warm Front 67 » pour prendre en charge une partie du coût de la rénovation des logements par les propriétaires modestes. Pour parvenir à identifier ces cibles, le Bas-Rhin a développé des partenariats entre experts de l'énergie, entreprises de distribution et organismes sociaux pour identifier les besoins des populations qui ne répondent pas toujours à des statuts types, couverts par l'action sociale classique, en prenant en charge une partie du coût.

Cependant ces expérimentations sont difficiles à mettre en œuvre et les résultats souvent nuancés. En effet, les propriétaires les plus précaires n'ont pas toujours les moyens de rénover et ces dispositifs touchent souvent plutôt les classes moyennes. C'est par exemple la conclusion de la **Ville de Bordeaux** suite à son projet d'aide à l'auto réhabilitation via des chantiers d'économie d'énergie. Ces chantiers ne parviennent pas à toucher les familles les plus précaires. Des outils spécifiques méritent d'être développés.

L'impact social des contraintes sur les ressources se matérialise par ailleurs, et par certains points de manière similaire, au travers des difficultés rencontrées pour l'accès à l'eau pour tous. Ces situations sont peu prises en compte dans les agendas 21, alors que les enjeux sont de taille.

2. Soutenir le renforcement des capacités pour des territoires productifs

La crise écologique, qui se manifeste notamment à travers le changement climatique, les pollutions locales, les atteintes à la biodiversité, appelle à une conversion écologique de l'économie et des **process** de production. Celle-ci impacte les métiers et appelle à de la formation, et ce tout au long de la vie.

A la demande du Ministère en charge du développement durable, le Boston Consulting group a réalisé une étude, publiée en juin 2009, sur l'impact économique des mesures du Grenelle de l'Environnement. Cette étude estime que les 15 grands programmes du grenelle permettront la création de plus de 600 000

emplois en moyenne d'ici 2020. Le Pacte de solidarité écologique¹¹ s'appuie sur cette hypothèse de croissance verte en considérant que les métiers concernés correspondent à des emplois existants pour lesquels des adaptations sont nécessaires notamment en termes de formation.

Par ailleurs, le développement des technologies de l'information et de la communication (TIC), impacte l'économie, parce qu'il révolutionne les capacités organisationnelles, modifie les relations sociales et renforce l'accès à la connaissance. Toutes proportions gardées, les TIC ont eu un effet sur l'ensemble des emplois, et pas uniquement dans le secteur de l'informatique. Parallèlement leur développement suscite aussi des inquiétudes quant à l'accroissement des inégalités en matière d'accès à l'information.

De ces perspectives découlent des questions majeures pour les territoires et déterminantes pour la cohésion sociale : Comment accompagner les territoires dans ces transformations ? Comment favoriser l'adéquation entre les emplois et les compétences ? Comment favoriser la formation pour tous ?

⇒ *Accompagner l'évolution des métiers*

C'est pour répondre à ces questions que **la Région Bretagne** a cherché à anticiper les effets des mutations économiques et environnementales sur les emplois et les compétences en faisant évoluer sa politique de formation. Cela suppose de prévoir les besoins de compétences pour les filières nouvelles, mais aussi de réfléchir à l'évolution de l'ensemble des métiers. La **Région Bretagne** cherche ainsi à intégrer des formations à l'environnement (paysage, déchets ...) dans les formations techniques, et développe des formations pour répondre aux « marchés du développement durable » (énergie, habitat, tourisme, agriculture, éco conception...). Leur levier d'action est de renforcer la formation des formateurs en matière de développement durable.

⇒ *Investir dans les secteurs émergents*

La Région Poitou Charente a ainsi entrepris un « *Agenda régional pour la conversion écologique de l'économie et la croissance verte en faveur de l'emploi* ». La Région soutient ainsi le développement de la formation dans le domaine de l'énergie photovoltaïque et dans celui des « compétences environnementales des entreprises du BTP » notamment. Elle vise à rendre accessible les nouveaux emplois à un public large, en actionnant les leviers de l'apprentissage, des emplois tremplin (notamment destinés aux jeunes), de la formation continue. A l'avenir un volet « croissance verte » verra le jour au sein du Contrat de Plan Régional de Développement des Formations Professionnelles.

B. Prendre en compte les nouvelles questions sociales et les besoins émergents

On s'attardera ici sur une nouvelle question que les territoires doivent affronter : le nécessaire renforcement des relations entre les générations ; ainsi que sur un besoin émergent : l'action en faveur du bien être, individuel et collectif.

1. Favoriser les relations entre générations

Le vieillissement va modifier en profondeur les équilibres de la société : en 2050, une personne sur trois aura plus de 60 ans. Il devient essentiel d'anticiper l'impact sur les nouveaux besoins en matière de services, et plus généralement sur l'adaptation des politiques publiques. Si la plupart des seniors seront en bonne santé, la question de la perte d'autonomie et de son financement se posera de manière cruciale - avec de fortes implications dans le champ social et médico-social, mais aussi économiques en s'appuyant sur la notion en émergence d' « économie du vieillissement ». **Le vieillissement de la population génère le développement de nouveaux services à la personne, partiellement couverts à ce jour.** Pour

¹¹ Cf. <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Pacte-de-solidarite-ecologique-10.html>

répondre à cela, l'agenda 21 peut permettre, via le processus de concertation, de mieux connaître ces besoins pour proposer des réponses.

⇒ *Comprendre les nouveaux besoins*

L'agenda 21 du **Conseil général du Bas-Rhin** est articulé au Schéma départemental gérontologique. Celui-ci a été élaboré :

- suite à une concertation ciblée pour faire remonter les besoins spécifiques des personnes âgées,
- et de manière transversale entre les services, conjointement avec le Schéma en faveur des personnes en situation de handicap.

Cela a permis de croiser les questionnements et de prendre en compte l'ensemble des besoins nouveaux.

L'obtention du label national « bien vieillir », intégrée à l'agenda 21 local de la **Ville de Carquefou**, s'inscrit dans une démarche similaire. Les objectifs sont de favoriser l'autonomie, la solidarité de proximité ainsi que le rôle social des seniors. Des groupes de discussion personnes âgées ont été organisés dans les différents quartiers de la ville pour constituer un diagnostic préalable, cherchant à lier les réponses à apporter aux besoins de logement, de transport, d'emploi, de santé...

L'évolution démographique a des répercussions non négligeables sur les relations entre les générations et donc sur la cohésion sociale. Les relations sont à la fois marquées par une dépendance réciproque, une distanciation (dans les modes de vie et références) ainsi que par d'importantes inégalités, en termes de revenus, d'accès à l'emploi, d'accès à la propriété notamment. Cette situation questionne les fondements du vivre ensemble.

La première approche pratique de cette question vise à favoriser la cohabitation, et la mixité et les échanges entre les générations dans l'habitat, ou via des espaces communs.

⇒ *Favoriser la mixité*

Pour renforcer les liens intergénérationnels, les collectivités misent sur la proximité.

Dans cette optique, l'agenda 21 du **Conseil général de la Seine-Saint-Denis** a permis de prendre en charge les difficultés des personnes ayant à s'occuper d'un membre de leur famille dépendant. Cette réflexion les a conduits à créer des « cafés des aidants », rencontres permettant d'échanger les expériences et de se soutenir entre pairs. Ce projet met en valeur le fait qu'à côté d'une intervention directe de la collectivité, nécessaire, les habitants ont aussi besoin d'autres types de services, comme la mise en relation avec des personnes soumises aux mêmes difficultés.

La Ville de Bordeaux expérimente, avec son agenda 21, de nouveaux dispositifs : des jardins pédagogiques entre résidences de personnes âgées et écoles se mettent en place, et une ligne de pédibus intergénérationnelle est en prévision. **L'agglomération de Mulhouse** a cherché à renforcer la mixité générationnelle du quartier de la Porte du miroir (Zone urbaine sensible) avec des formules d'habitat innovantes où plusieurs générations cohabitent dans le même immeuble. Le programme d'action de l'agenda 21 prévoit que des dispositifs d'habitat partagé intergénérationnel, avec échange de services, se multiplient pour faire face au double défi de l'isolement des seniors et de la crise du logement étudiant. Mais ces projets nécessitent une adéquation fine entre les profils et les attentes des « cohabitants », qui ne va pas toujours de soi. De façon plus large, la **Ville de Bordeaux** cherche à mieux intégrer les seniors dans son projet local de développement durable, pour mieux répondre à leurs besoins (lutte contre l'isolement, services adaptés ...) et mettre en valeur des modes de vie oubliés ou délaissés qui peuvent être source d'inspiration aujourd'hui. Ces objectifs sont poursuivis par des ateliers de transmission de la mémoire du quartier entre les générations, et l'agenda 21 pilote élaboré dans une résidence pour personnes âgées.

2. Favoriser le bien être des populations

La meilleure prise en compte du bien-être des populations est une des clés d'évolution des politiques publiques.

⇒ *Prendre en compte le lien santé- environnement*

Le lien santé- environnement est une thématique qui se renforce dans les agendas 21 locaux. Les collectivités engagées y trouvent des leviers importants de développement social.

L'agenda 21 de la santé de la **Ville de Lille**, déclinaison de son agenda 21 local, cherche entre autre à améliorer la connaissance des liens entre qualité de l'air et santé et développe une approche préventive. Il vise par ailleurs à améliorer la lutte contre l'insalubrité en renforçant la coopération entre les acteurs de l'habitat et de la santé (particulièrement lorsque des pathologies potentiellement liées à l'habitat insalubre sont identifiées). La **Ville de Bordeaux** élabore un volet santé relativement similaire, souhaitant appliquer localement le principe de précaution aux nouvelles technologies (étude des antennes relais), renforçant sa connaissance sur la qualité de l'air ainsi que sa politique de lutte contre l'habitat indigne.

Autre démarche en faveur du bien être, les actions de sensibilisation pour une alimentation de qualité ou encore la lutte contre l'obésité, se développent. Toujours dans le cadre de l'agenda 21 de **Lille**, la fédération des centres sociaux du Nord, avec le projet *De la graine à l'assiette* cherche à accompagner les adhérents des centres sociaux pour promouvoir une alimentation variée et de qualité. La Ville a également mis en place une conférence citoyenne sur l'alimentation quotidienne afin de sensibiliser les habitants à l'équilibre alimentaire. Ces initiatives cherchent à prendre en compte les besoins émergents en termes d'alimentation, alors que la consommation de fruits et légumes frais en France diminue fortement, et principalement à cause de son coût¹². C'est bien l'accès pour tous qui est rendu plus difficile.

Ainsi le **Centre communal d'action social de Arles** a monté le projet Solid'Arles, point de vente de produits agricoles locaux à coût réduit où se tiennent des projets d'éducation populaire à l'alimentation. Cette épicerie cherche à répondre à un nouveau problème social, en favorisant la cohésion dans un lieu ouvert à tous, attirant tout type de populations (le prix étant diminué pour les personnes « inscrites », sur condition de ressources).

⇒ *Mettre en débat la question du temps*

Le temps structure les modes de vie. La concordance entre les temps de la vie (entre travail rémunéré, ménager et bénévole, activités et loisirs) est ainsi au cœur de la question sociale.

Le manque de temps, ressenti par une part importante de la population, est caractéristique du mode de vie urbain. La capacité à disposer de son temps varie en fonction des individus sous l'influence de divers facteurs : types d'activité, rôle familial, distances réalisées quotidiennement, pour n'en citer que quelques uns. Certaines catégories de populations peuvent ainsi être plus touchées par le manque de temps. C'est le cas des familles monoparentales ayant une activité professionnelle précaire par exemple, des femmes qui cumulent activités professionnelles et ménagères. D'ailleurs, l'émergence des bureaux des temps dans les années 80 en Italie s'est fait suite à l'entrée massive des femmes sur le marché du travail.

Le temps agit comme un révélateur et un facteur aggravant des inégalités socio-économiques.

Un certain nombre de collectivités intègrent cette dimension et cherchent à favoriser l'intégration de la dimension temporelle dans les politiques d'aménagement par exemple, ou encore à mieux comprendre les besoins sociaux salariés, en travaillant notamment à la mutualisation des services. L'agenda 21 de la **Communauté urbaine de Lyon** est ainsi lié à la mission « temps et services innovants » qui a créé des plans de déplacements inter entreprises pour réduire les inégalités face

¹² En 2007, le Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (CREDOC) identifiait une baisse de 15,5% de cette consommation principalement pour des raisons de coût.

à la mobilité (par exemple pour la filière des services à la personne) ou un guide des services de proximité dans les quartiers concernés par le Contrat urbain de cohésion sociale (comparativement moins bien dotés que le reste de la ville). Son approche est partenariale : la mission a développé une expertise pour travailler avec les entreprises du territoire, permettant de mutualiser les solutions à apporter aux salariés sur une même zone.

Le bureau des temps de **la Ville de Lille** a pour objectif de « créer les conditions pour harmoniser les temps de vie des lillois et les temps de la ville » avec une volonté affirmée de lutter contre les inégalités. Intégré à l'agenda 21 de la ville, il a pour missions de mettre en place une instance de dialogue social et territorial impliquant les acteurs susceptibles d'améliorer l'articulation des temps de vie, et de définir des pistes de réflexion.

A l'échelle régionale, le **Nord-Pas de Calais** et ses partenaires (collectivités et acteurs économiques) développent une réflexion sur la prise en charge de la régulation des temps sociaux, afin de favoriser un développement durable, et souhaitent intégrer les éléments de cette réflexion dans leur politique d'aménagement. Ce projet illustre l'importance de la dimension temporelle, et l'intérêt que peut avoir sa prise en compte dans les politiques structurantes et les choix d'investissements pour l'avenir.

Ces projets en faveur du bien-être témoignent d'une volonté de renouveler l'approche du territoire, d'agir sur les modes de vie, dans une perspective de développement social.

Conclusion : Soutenir l'innovation

L'agenda 21 local, de par sa capacité à s'adapter aux évolutions sociales sur un territoire, et à mener des expérimentations, est un instrument d'innovation sociale.

L'innovation sociale peut être définie comme caractéristique d'une pratique **originale, exemplaire, ou innovante, visant à répondre à un besoin social**. Elle couvre alors un large champ d'action : la promotion de nouveaux modes de transports, les nouveaux modèles de protection de l'enfance, la promotion des réseaux sociaux fondés sur les TIC, le développement des services à la personne etc.

Cette définition peut être élargie, comme le suggère la 27^e Région¹³ : « *L'innovation sociale se traduit par l'émergence en Europe de groupes de gens actifs et entrepreneurs qui inventent et concrétisent des façons originales de gérer leurs problèmes quotidiens (de la garde d'enfants ou la prise en charge de personnes âgées, à la recherche d'une alimentation saine et naturelle ; de l'entretien d'espaces verts à l'usage de modes de transport alternatifs ; de la création de réseaux de nouvelles solidarités à la création de nouvelles façons d'habiter et de partager des biens et des services..)* ». L'innovation sociale caractérise alors des démarches qui proposent des schémas d'action et de pensée alternatifs, qui proposent notamment des réponses à la crise.

L'agenda 21, par sa démarche concertée, doit viser une nouvelle utilisation de l'intelligence collective, et développer par ce biais une capacité d'innovation. Une des mesures du succès de l'agenda 21 est ainsi la capacité à mettre en œuvre des projets innovants. Le **Conseil général du Finistère** parle ainsi de « saut » quantitatif et qualitatif, et la **Région Bretagne** dit avoir constaté une augmentation conséquente du nombre de projets mis en œuvre entre l'avant et l'après agenda 21. Ce « saut » quantitatif est qualitatif devra être mesuré dans le cadre d'une évaluation partagée. Ainsi pour le **Grand Lyon**, chaque projet est évalué par des indicateurs quantitatifs (nombre de personnes touchées, économies ...) et qualitatifs (satisfaction). Une réflexion est par ailleurs en cours pour tenter de relier ces actions à l'évolution de l'Indice de développement humain (IDH) local¹⁴.

¹³ La 27^e Région est une agence d'innovation publique qui permet aux Régions de préparer l'avenir et de changer leurs méthodes d'action. Cf. <http://www.la27eregion.fr/L-Europe-et-l-innovation-sociale#nb1>

¹⁴ Cf. Cahier de l'Observatoire n° 2, « Repères sur l'évaluation au regard du développement durable », 2008.

3. Contribuer au renouvellement de l'approche de l'action sociale

Le grand nombre d'acteurs à l'œuvre sur le territoire est une opportunité d'enrichissement des politiques territoriales, mais porte également le risque d'une dilution de l'action publique si cet ensemble n'est pas coordonné. Il y a donc, autour du développement social, un double enjeu autour du renforcement des capacités et de la gouvernance locale.

A. La connaissance du territoire et de ses enjeux économiques et sociaux, dans une perspective intégrée

Dans une perspective territoriale, l'appréhension des réalités sociales, la connaissance fine des faits, mécanismes et processus sociaux, des cultures locales, sont essentiels car les réalités sociales défient les interprétations macro, les analyses sectorielles et les généralisations. Alors que les processus d'exclusion se complexifient et que les trajectoires de vie s'individualisent, le renforcement de ces connaissances collectives permettra de mesurer les capacités, comme les vulnérabilités du territoire. Il est un préalable à l'adaptation de l'action sociale aux besoins, et donc à son évolution vers des réponses localisées et appropriées.

L'évaluation de l'action sociale, comme le renforcement des outils de suivi et d'analyse doivent pouvoir nourrir cette dynamique. Un des enjeux fondamentaux ici par exemple est de pouvoir mesurer le coût des dysfonctionnements sociaux. Coût économique, coût humain, coût aujourd'hui, à 5 ans, à 10 ans... Ceci afin de soutenir et légitimer les démarches proactives.

Or, la compréhension de la réalité sociale du territoire se heurte à la dispersion de la connaissance et des données. L'agenda 21, de par sa démarche concertée entre les parties prenantes et autour d'un projet commun, peut être utile à l'enrichissement des connaissances, à la mutualisation des outils, et à la mise en cohérence des politiques.

1. Une dispersion de la connaissance et des données

La décentralisation s'est accompagnée d'une difficulté à avoir accès aux données sociologiques d'un territoire. Si l'INSEE cherche à territorialiser ses données, notamment au niveau des communes et des îlots, beaucoup de données sociologiques ne sont pas régionalisées ou départementalisées. Si les données existent, elles nécessitent un travail d'exploitation de la part des collectivités. Ainsi se sont multipliés les observatoires locaux des territoires, complément de l'INSEE et aide à la décision politique. La création de ces observatoires est assez courante dans le cadre d'un agenda 21, comme ce fût le cas pour celui du Finistère, qui a en partie internalisé la production du diagnostic.

Mais le foisonnement de structures et d'observatoires territoriaux rend difficile une vision d'ensemble de l'état des territoires au regard de la cohésion sociale. Une information disparate et fragmentée ne donne pas les moyens d'agir. Or les observatoires locaux tendent à adopter leurs propres méthodes de récolte de l'information, ce qui rend difficile la mutualisation. Le partage des compétences entre les échelons nécessite un système d'information capable d'organiser la capitalisation de l'information. Les politiques sociales décentralisées sont en conséquence assez peu évaluées en France, et il est compliqué de mesurer l'impact des dispositifs.

2. Une mutualisation possible des données au travers du diagnostic partagé

L'agenda 21 s'appuie sur un diagnostic partagé du territoire au regard du développement durable. Ce diagnostic doit être articulé avec les autres documents de stratégie territoriale. Son élaboration

permettra de croiser, de confronter des données sectorielles. Les villes et intercommunalités engagées dans un agenda 21 local ont donc intérêt par exemple à coupler l'analyse des besoins sociaux, lorsque leur CCAS met en place une telle démarche, avec la phase de diagnostic de l'agenda 21.

⇒ Ainsi la **ville de Bordeaux** capitalise un ensemble de données du territoire, de types et de qualités divers, pour proposer une synthèse de l'état des lieux social de la ville. Cette synthèse et les priorités de l'agenda 21 seront alors conservées et utilisées comme base pour les documents stratégiques sociaux. **La ville de Carquefou** a couplé, lors du diagnostic de son agenda 21, les données issues du PLU, des sondages auprès de la population et un diagnostic territorial complémentaire réalisé par un prestataire, proche du recensement exhaustif que l'INSEE a décidé de ne plus mener au niveau national.

⇒ En amont de son agenda 21, la **Région Bretagne** a réalisé un diagnostic partagé avec ses partenaires et les habitants (concertation sur le territoire et via un site Internet) pour recueillir leurs besoins, et leur expertise d'usage du terrain. De plus, elle a mené un travail spécifique pour régionaliser les données de l'INSEE et produire de la connaissance, rassemblant ces données dans l'Atlas régional du Développement durable. Compilées, les données issues de cette phase ont permis de construire un tableau des besoins du territoire, mettant face à face ces besoins et les dispositifs y répondant, qu'ils soient mis en œuvre par la Région Bretagne ou par d'autres structures. Lorsqu'un « blanc » était identifié, et si l'enjeu était en cohérence avec ses orientations stratégiques, la collectivité cherchait à y répondre. N'ayant pas de tutelle sur les échelons inférieur et sur ses partenaires, la région pouvait donc soit chercher à agir directement, potentiellement hors de ses compétences, soit à convaincre l'acteur pertinent de faire évoluer ses pratiques. C'est un travail d'articulation et de mise en cohérence à grande échelle complexe que la Région a cherché à mener à bien.

B. Renforcer les capacités individuelles et collectives

Le renforcement des capacités individuelles et collectives passe notamment par la capacité à travailler ensemble, à croiser les préoccupations, à concilier les intérêts, à *intégrer* les pratiques.

Les agendas 21 locaux par leur démarche de mobilisation interne, ont vocation en premier lieu à sensibiliser, former, développer une culture commune au sein de la collectivité afin de renforcer la cohérence des politiques publiques. Le premier facteur de capacitation pour la collectivité correspond donc à l'application du principe *transversalité*.

Ensuite, la territorialisation de la démarche agenda 21 vise bien à mobiliser les acteurs du territoire dans leur diversité, et ainsi à promouvoir un échange de points de vue, d'expertises variées, afin d'enrichir les débats et in fine les projets mis en oeuvre. La *démarche participative* agit donc comme un second facteur de capacitation :

- individuelle, car les débats sont l'occasion d'une expression, d'une prise de parole, d'un échange ;
- et collective, car c'est l'expertise du territoire dans son ensemble qui s'en trouve renforcée.

1. Décloisonner les services de la collectivité pour une action sociale transversale

Le potentiel des démarches transversales, portées par les différents services concernés autour d'objectifs partagés, n'est plus à démontrer : l'agenda 21 en favorisant le dialogue entre les services agissant dans des domaines distincts, permet un enrichissement des démarches, des outils, et in fine des politiques.

Dans cette logique, les agendas 21 locaux peuvent être l'occasion de projets nouveaux réunissant des services distincts.

⇒ Développement durable et politique de la ville

Cet apport de la transversalité s'exprime à travers les travaux menés en collaboration par les services développement durable et politique de la ville.

A la **Ville de Lille**, les services développement durable et politique de la ville ont rapidement vu l'intérêt qu'ils auraient à travailler ensemble. Après un état des lieux des domaines d'activité respectifs (nécessaire car ce sont deux services qui agissent déjà de façon transversale), le partenariat a pris forme autour du projet de l'éco-quartier de *Fives Cails Babcock* (grande enclave industrielle en reconversion). Ce projet unit d'ailleurs les services de la Ville de Lille avec la métropole lilloise, qui pilote le projet. La ville, elle, pilote l'étude de programmation urbaine. Son objectif est de partir des besoins et des modes de vie pour que, dans son fonctionnement, le quartier facilite des « comportements durables et solidaires ». Les futurs habitants de ce quartier participent à l'étude, qui est élaborée en complémentarité avec une mission de conception de principe de restructuration urbaine, portée par la LMCU.

Politique de la ville et développement durable font désormais à Lille le lien entre services auparavant plus cloisonnés : ainsi la politique de la ville a pu se rapprocher du service urbanisme, auquel est rattaché le développement durable, et ce dernier de l'action sociale, à laquelle est rattachée la politique de la ville.

Ce lien entre développement social urbain et développement durable est fortement incarné à la **Ville de Bordeaux**, via l'articulation de leurs documents de planification stratégique, mais aussi par un travail et des rencontres quotidiennes.

Les rapports entre le service développement durable de la **Ville de Lille** et l'action sociale ont posé question au départ. L'agenda 21 programmait des microprojets sociaux innovants qui n'étaient pas systématiquement élaborés avec l'action sociale de la ville : ces projets « en francs tireurs » permettaient de prouver que le développement durable pouvait apporter des innovations à l'action sociale. L'apport du service développement durable ne s'est pas limité à l'intégration de préoccupations environnementales dans l'action sociale, mais a porté sur le renforcement de la place de l'usager, la compréhension intégrée des demandes sociales, un traitement qui cherche à être plus global et préventif. Aujourd'hui une relation de travail s'est constituée entre les deux services autour de projets d'innovation sociale.

Malgré certains obstacles, les services en charge des agendas 21 et de l'action sociale peuvent s'appuyer sur un outil transversal favorisant le travail ensemble et en retirer une plus-value partagée. Malgré un manque de crédibilité dont peut souffrir le développement durable dans un secteur déjà saturé de dispositifs, cette enquête nous confirme qu'une plus-value existe dans la réflexion, la formulation et la mise en œuvre commune.

⇒ Vers une politique de développement social transversale ?

Si le service développement durable doit être moteur dans l'application du principe de transversalité, il ne doit pas nécessairement être présent dans tous les projets. Le service en charge de l'agenda 21 à la ville de Bordeaux considère ainsi que l'un de ses rôles est de mettre en relation les services opérationnels entre eux. La transversalité est appelée progressivement à s'appliquer comme un principe clé pour l'évolution des politiques publiques. Le développement social étant une finalité globale du développement durable, ses objectifs et sa stratégie sont amenés à être partagés par l'ensemble des services.

Le principe de transversalité de l'agenda 21 amène à soutenir le travail entre service sociaux et services de l'équipement, de l'aménagement, de l'urbanisme, de l'environnement, du développement économique etc.

L'agenda 21 peut donc permettre de faire émerger des priorités communes aux acteurs sociaux des territoires, et il est alors nécessaire d'articuler les documents stratégiques entre eux pour rendre ces objectifs visibles et clairs. **La Ville de Bordeaux** a décliné l'agenda 21 en projet social, l'articulant avec le projet urbain à l'horizon 2030. Ces trois documents (agenda 21, programme de rénovation urbaine et projet social) sont construits en cohérence, actualisant les données de diagnostic et les objectifs à partir d'un même point de départ, pour engager un processus d'amélioration continue. Ces expériences traduisent la visibilité et la cohérence des choix de la collectivité. Dans cette optique l'agenda 21 devient un document politique, qui cherche à susciter l'adhésion des partenaires du territoire.

Ainsi, dans la continuité du premier agenda 21 du **Conseil général du Bas-Rhin**, le principe de transversalité s'applique au fonctionnement d'ensemble des services. Ainsi le Schéma départemental gérontologique et le Schéma en faveur des personnes en situation de handicap ont été élaborés conjointement, pour croiser les enjeux de dépendance et d'adaptation des services publics. L'objectif était de prendre en compte l'ensemble des besoins de ces deux populations, besoins qui tendent sur certains aspects à se recouper. L'élaboration des schémas départementaux peut ainsi aller de pair avec des modifications des organigrammes, et un questionnement systématique des politiques traditionnelles. Cette transversalité est renforcée par l'annualisation des agendas 21 : chaque année, l'état des lieux et la stratégie sont actualisés et de nouvelles actions sont programmées.

2. Une mobilisation du territoire, pour démultiplier les capacités

Dans un contexte de crise des finances publiques locales, les collectivités locales sont extrêmement contraintes dans leurs dépenses ; la nécessité de mobiliser efficacement les ressources du territoire est d'autant plus prégnante. La difficulté est alors de faire adopter par un ensemble disparate de dispositifs et d'acteurs une stratégie commune, permettant de viser des objectifs communs, ou a minima d'éviter les contradictions. La réalisation d'un agenda 21 devient alors le cadre de nouveaux partenariats, voire de nouvelles transversalités entre des partenaires qui vont apprendre à se connaître autour d'enjeux structurants.

⇒ La **Région Bretagne** a par exemple mobilisé l'ensemble des structures avec qui elle travaille (plus d'un millier) pour élaborer son agenda 21. La **Ville de Lille** a elle créé une structure permanente des partenaires de l'agenda 21, dont une quarantaine sont directement porteurs de projets inscrits au programme d'action.

Le **Conseil général du Finistère** apporte un appui technique et financier aux collectivités d'échelons inférieurs pour la mise en place d'agendas 21 locaux, déclinant l'action du département, et a prolongé sa démarche avec un bailleur social. Le **Pas-de-Calais** souhaite appuyer ses lycées dans l'élaboration d'agendas 21 propres. L'initiative peut venir même directement d'un des partenaires de la collectivité : ainsi l'OPAC 38, vu précédemment, a été le premier bailleur en France à se doter d'un agenda 21, et cherche à y associer les collectivités locales du territoire.

⇒ Les **entreprises** sont des acteurs difficiles à mobiliser pour les collectivités locales. Néanmoins le **Bas-Rhin** cherche à s'associer avec elles dans le secteur de l'insertion. Dans le cadre de son agenda 21 a été constitué un pôle emploi et insertion, internalisant des missions auparavant dévolues à l'ANPE. L'objectif était de proposer aux entreprises des « contrats aidés », de définir leurs besoins en main d'œuvre, de les mettre en relation avec les personnes en insertion ayant un profil adéquat, d'accompagner ces personnes en insertion en fonction de leurs besoins (formation, méthodologie...), et d'assurer ensuite un tutorat sur le long terme.

Enfin, *l'agenda 21 du Pays Basque* a élaboré une façon innovante de travailler avec les syndicats et les entreprises, en créant une structure cherchant à favoriser l'innovation sociale dans les entreprises, complémentaire aux structures syndicales déjà existantes organisées par filières.

La mobilisation des ressources du territoire, renforcée par certains agendas 21, permet donc d'une part d'orienter les initiatives locales vers des priorités communes, de renforcer les capacités collectives d'action et d'innovation, et par là la résilience des territoires. En effet les sociétés locales sont d'autant plus en capacité de résister aux crises et aux chocs que les liens sociaux sont forts, la confiance présente et les habitants concernés.

3. Renforcer le rôle de l'utilisateur-acteur

Quel rôle pour l'individu qui exprime une demande sociale ?

Aujourd'hui, pour satisfaire les demandes sociales diverses auprès de la puissance publique -aide au logement, allocations familiales, allocation vieillesse, aide pour les impayés d'énergie, d'eau... les administrés se retrouve face à une multitude d'interlocuteurs : échelons administratifs différents, mais aussi au sein d'un même échelon, entre structures spécialisées, comme la CAF ou les CCAS et sont amenés à prendre part à des dispositifs tout aussi variés, caractérisés par leur manque de clarté et de lisibilité.

Alors que beaucoup de problèmes sont cumulatifs et liés entre eux, les divisions administratives font que chaque demande risque d'être considérée indépendamment.

Coordonner l'action peut alors vouloir dire mutualiser l'accès, ou du moins les dossiers, pour capitaliser la connaissance des usagers.

Par ailleurs, l'utilisateur des dispositifs sociaux n'est pas impliqué dans la définition des dispositifs à mettre en place. Dans une perspective de développement durable, le renforcement de la place donnée à l'utilisateur constitue un enjeu important : il est le premier à même d'exprimer la réalité de ses besoins et des pratiques.

L'enjeu est double ici : *coordonner les acteurs sociaux, et donner une place à l'utilisateur-acteur.*

⇒ *Prendre en compte l'expertise d'usage*

Dans une perspective de développement durable, il s'agit de redonner une valeur à la parole de chacun. L'utilisateur doit pouvoir exprimer ses besoins, son vécu et la démarche participative est l'occasion de partager ce vécu avec d'autres. L'objectif est de le sortir de l'isolement et de la dépendance, du statut de consommateur, pour devenir *acteur*.

Le Bas-Rhin a au travers de son agenda 21 pu mieux prendre en compte les besoins des habitants, en systématisant un recours à l'expertise d'usage des habitants dans l'élaboration de ses politiques.

Il en ressort que la confrontation des points de vue permet un enrichissement progressif des connaissances, et un renforcement des capacités collectives.

⇒ *Responsabiliser les usagers*

L'objectif peut aussi être de renforcer « *l'accountability* », la responsabilité de chacun, comme *la Ville de Bordeaux*. Celle-ci souhaite inscrire dans la durée la concertation des habitants via des structures permanentes et une information continue.

La relation à l'utilisateur peut évoluer via la mise en oeuvre de projets dédiés. Les agendas 21 des familles, mis en place par *la Gironde, le Finistère* ou encore *Bordeaux*, placent les habitants dans leur rôle d'acteurs responsables de l'évolution de leur mode de vie. Ces projets cherchent à lier les actes de consommation responsable à des gains en termes de qualité de vie. Encore

une fois, le gain de ces projets se mesurent tant en termes de mobilisation, de mise en mouvement du territoire, qu'en termes de compréhension des modes de vie, des besoins, des comportements.

Le service développement durable de la **Ville de Lille** a approché le service d'action sociale non pas sur des préoccupations environnementales, mais d'innovation sociale. Le regard que porte le développement durable sur l'action sociale (et inversement) a mis en lumière la complexité de la demande sociale actuelle, des situations vécues et de la nécessité de renforcer la proximité des acteurs sociaux avec les usagers-acteurs.

⇒ **Faire évoluer les métiers**

L'analyse du volet social des agendas 21 locaux met en lumière la complexité des besoins, des modes de vie, et par conséquent la nécessité de développer des outils adaptés, flexibles, évolutifs. Cette évolution ne peut être sans conséquence sur les métiers et les pratiques.

Le **Conseil général Val de Marne**, au travers de son expérimentation en faveur de la précarité énergétique, a pu faire exprimer le besoin de formation des travailleurs sociaux, le besoin de travailler en adéquation avec les besoins, en proximité avec les habitants.

Les multiples initiatives menées en termes de formation cherchent à répondre à ces exigences. Mais plus globalement, l'émergence de nouveaux besoins, la prise en compte de l'usager-acteur, et la volonté de donner un sens global à l'action sociale invitent à une réflexion approfondie sur les objectifs et moyens politiques dédiés à un développement social durable.

Conclusion

Chefs d'orchestre d'un développement social durable, les collectivités locales ont pour défis :

- de tirer les leçons de la triple crise environnementale, économique et sociale en cours, dont de plus en plus de citoyens s'accordent à dire qu'elle constitue une seule et même crise : celle d'un système de développement à la fois prédateur en termes de ressources, injuste socialement, ayant atteint ses limites économiques.
- d'apporter une réponse aux enjeux globaux de développement durable, comme aux contraintes administratives et budgétaires.

On retiendra 3 objectifs de la prise en compte de la question sociale dans les agendas 21 locaux :

⇒ *Mettre l'humain au centre des projets de développement des territoires*

La question sociale est liée de manière inextricable aux questions économiques et environnementales. Elle doit être abordée en tant que telle au regard du triple objectif : cohésion sociale / inclusion, justice sociale et épanouissement individuel et collectif. La dimension sociale du développement durable ne se veut donc pas seulement un supplément d'âme, mais resitue l'homme au cœur du projet de société.

Cette dimension humaine du développement prendra en compte tant les aspects matériels, liés au cadre de vie, à la satisfaction des besoins essentiels que les aspects immatériels, tels que les capacités d'organisation, nature des liens sociaux, nos représentations, références, idéaux. Le collectif et la personne sont pris en compte.

⇒ *Renforcer la prise en compte des inégalités et la lutte contre l'exclusion*

Les projets de développement et en premier lieu l'agenda 21 portent un objectif d'équité, de justice sociale, et de lutte contre les inégalités. 3 enjeux primordiaux pour la prise en compte des inégalités dans les agendas 21 :

- Un *enjeu de connaissance* qui suppose de développer une approche intégrée des inégalités : sociales, environnementales et économiques afin de mieux percevoir la façon dont elles se cumulent par exemple, ou leurs aspects immatériels (dimension temporelle par exemple) ;
- Un *enjeu prospectif* si l'on souhaite anticiper l'évolution des inégalités sur les territoires ;
- Soutenir le renforcement d'une approche préventive.

⇒ *Vers une vision renouvelée et partagée du développement social*

Les objectifs d'optimisation de l'utilisation des ressources et le respect des limites environnementales vont nécessiter une évolution des modes de vie de chacun, des modes d'organisation, des modes de production, des modes de consommation. Ce sont les références, repères, représentations collectives, habitudes qui sont bousculées. Rien de moins. Ce phénomène de mutation n'est pas anodin. Il touche chaque citoyen, chaque institution, chaque entreprise en appelant à une implication individuelle et collective.

Cette mutation peut-elle se décréter, s'imposer ?

L'histoire du XX^{ème} siècle a appris que la contrainte, quand elle devient trop pressante, perd de son efficacité. Le respect d'une règle fonctionne mieux s'il y a acceptation du fondement de cette règle et des modalités de sa mise en œuvre. Faute de cela, une pression excessive sur les comportements engendre inmanquablement des refus de participation individuelle et des comportements relâchés. Les attitudes de réticence, déni, scepticisme voire cynisme qui se cristallisent par exemple autour

de la question climatique illustrent la teneur du débat, sa nature conflictuelle.

Le changement n'est donc réalisable que si sa perspective, non seulement est acceptable, équitable mais surtout suscite l'adhésion. L'adhésion à un projet de société. Ce sera un des aspects importants de la mise en œuvre d'une politique de développement social durable sur un territoire.

Les politiques publiques, face à de tels enjeux, devront donc être conçues via un processus démocratique ascendant.

Annexe 1

Note méthodologique sur l'analyse de la banque de données de l'Observatoire national des agendas 21 locaux et des pratiques territoriales de développement durable

Analyse de la prise en compte des questions sociales dans les agendas 21 locaux Banque de données de l'Observatoire national des agendas 21 locaux

A. Sélection des entrées sociales du questionnaire

La banque de données de l'Observatoire est remplie à partir d'un questionnaire transmis aux collectivités locales engagées dans la mise en œuvre d'un agenda 21 local. Ont été analysées :

Dans la partie C. « Démarche de projet de développement durable » : « **Axes/enjeux stratégiques** »

Dans la partie E. thématique « Echange d'expériences » : les entrées

« **Développement social, équité et prévention des incivilités** » (Améliorer la prévention auprès des populations vulnérable / Prévenir l'exclusion en renforçant les solidarités / Accès aux activités sportives et culturelles / Outils de développement social urbain)

« **Coopération décentralisée et solidarité** » (Revitaliser les zones et quartiers fragilisés / Soutenir la création de liens sociaux d'échanges et de solidarité interculturels / Assurer des dignes conditions de vie / Soutenir la création de solidarités entre territoires)

« **Urbanisme, habitat logement et construction** » (Développer une politique d'accueil et de logement adaptée / Lutte contre l'enclavement ou la fragmentation urbaine).

« **Actions internes de la collectivité** » (Garantir des équipements collectifs et des services publics de qualité).

« **Emploi** » (Favoriser l'accès à l'emploi, le développement des compétences et la promotion de la formation).

« **Santé** » (Réduire les inégalités concernant les conditions de vie).

B. Sélection des fiches d'expériences

- Pour constituer notre panel, nous avons procédé par différentes étapes :
- 1) extraction de l'ensemble des fiches (au nombre de 432 en date du 22/03/2010) ;
- 2) suppression des fiches n'ayant rempli ni la partie des axes stratégiques (partie C.), ni la partie thématique (partie E.), ce qui fait environ 200 fiches. Si la collectivité a rempli les axes stratégiques par exemple mais pas la partie thématique, nous la conservons.

Nous avons alors un panel constitué de 221 fiches (en annexe 2 se trouve la liste des collectivités concernées).

Par type de collectivités, voici le Panel 1, avec la variation par rapport à 2009 :

Type de collectivité	Nombre de fiches sélectionnées	
Commune	109 (+1)	49%
Communauté de communes	23 (+1)	10%

Communauté d'agglomération	26 (+2)	12%
Communauté urbaine	7	3%
Département	34 (+3)	15%
Région	13	6%
Pays	9	4%
Total	221 (+7)	100%

C. Analyse

A partir de ce panel de fiches, deux éléments ont été étudiés :

- **1. Analyse des axes et objectifs stratégiques**
- **2. Analyse globale du programme d'action**

1. Analyse des axes et objectifs stratégiques

1.1. Statistiques

Objectif : mesurer l'intégration du social dans les stratégies de développement durable.

Support d'analyse :

- « axes et enjeux stratégiques », partie C. du questionnaire.

Panel sélectionné : panel 2.

Nous avons tout d'abord étudié le contenu des axes stratégiques des collectivités, pour comparer les références aux questions sociales, économiques et environnementales. La méthode a consisté en un repérage de mots clefs. Sachant qu'il y a 6 cases dans la partie axes stratégiques, une collectivité est considérée comme faisant référence à un de nos trois thèmes à partir du moment où elle a fait référence au moins une fois à l'un de ces thèmes, via les mots clés suivants :

- Mots clefs « sociaux » : social, solidaire, lutte contre les inégalités, exclusion, isolement, cohésion, vivre ensemble, épanouissement, lien entre les générations, handicap, personnes âgées,
- Mots clefs « économiques » : économie, croissance, développement local, filières, innovation, attractivité, tourisme, entreprises, production, investir
- Mots clefs « environnementaux » : environnement, écologie, "éco-" (éco-responsable, éco-construction ...), nature, biodiversité, eau, air, pollution, effet de serre, climat, planète, bio, paysage, vert, ressources naturelles

Rappelons que certains items n'ont été intégrés dans aucun des 3 thèmes. L'ajout de « démocratie », « citoyen » ou « participation » dans la partie sociale l'aurait fortement renforcée.

Si l'on s'intéresse à l'occurrence de mots clefs par collectivité, on constate que 33% des collectivités font plus d'une fois référence à l'environnement, 20% plus d'une fois au social et 6% plus d'une fois à l'économie.

2. Analyse du programme d'action

Objectif : comparer le degré d'investissement dans les différentes thématiques de développement durable.

Support d'analyse : partie E. thématique du questionnaire.

Panel sélectionné : panel 4.

Nous avons analysé l'ensemble des collectivités ayant rempli au moins une action thématique, et l'investissement des différents sous-thèmes.

Cette analyse du contenu des programmes d'action nous a permis de conclure que la question sociale est une

thématique forte, mais non prioritaire. Elle est diffuse dans le questionnaire, entre le développement social (70% des collectivités ayant rempli la partie thématique ont renseigné au moins un item dans la partie « développement social »), l'accès à la connaissance (63%), les solidarités (58%), l'emploi (54%) et la santé (50%).

Néanmoins, la préoccupation sociale est bien présente dans les trois champs les plus investis par les collectivités (urbanisme, 91%, transport, 84%, énergie, 79%) qui ont des effets directs sur le bien être des personnes et la lutte contre les inégalités. Mais il est impossible d'identifier dans quelles proportions les actions inscrites dans ces trois champs ont un impact social fort ; il devient indispensable de rentrer dans le détail des actions.

L'analyse statistique a donc été complétée par une analyse qualitative d'un nombre limité d'entrées du questionnaire considérées comme « sociales » (détaillées en introduction de cette note). Cette étude nous a permis d'identifier les agendas 21 locaux « exemplaires » qui seront analysés par la suite via des entretiens qualitatifs (voir annexe 2).

D. Les limites de l'analyse proposée

- *Des informations fournies par les territoires eux-mêmes* : il n'est pas possible de vérifier la véracité des données, de mesurer le réel périmètre d'action, son ampleur.
- *Des conceptions très différentes de l'agenda 21* : d'où l'éventualité que des politiques sociales ne soient pas intégrées dans la démarche agenda 21. Les actions exemplaires que nous cherchons ne figurent probablement pas toutes dans des agendas 21.
- *Difficulté à isoler un champ dans le cadre de politiques quine se veulent pas sectorielles et encouragent la transversalité* : les objectifs sont diffus à l'intérieur d'un ensemble très large de politiques publiques.

Annexe 2

Note méthodologique concernant le déroulement de l'enquête auprès des collectivités locales sur le volet social de leurs agendas 21 locaux

Déroulé de l'enquête (mai-septembre 2010)

L'enquête a été conduite par l'association 4D et l'association ETD, auprès d'un panel d'une trentaine de collectivités pour identifier les bonnes pratiques, repérer les points de blocage, analyser les renouvellements des modes de faire (mai - septembre) ;

- ETD enquête sur un panel d'agendas 21 locaux reconnus par le MEEDDM. L'étude porte sur le volet social des agendas 21 locaux, d'un point de vue stratégique. ETD se base sur les documents fournis par les collectivités lors de la procédure de reconnaissance, qu'elle complète par un entretien autour d'actions exemplaires engagées par l'agenda 21.
- L'étude de 4D, porte sur un panel d'agendas 21 non reconnus. Elle est basée sur des entretiens auprès des chargés de mission agenda 21 et l'analyse d'actions exemplaires.

Les entretiens produits sont analysés par l'Observatoire, et les résultats sont recueillis dans la note « *L'agenda 21 outil de cohésion sociale dans une démarche de développement durable : analyse du volet social des agendas 21 locaux* », présentée en plénière d'introduction de l'atelier 6 de l'Observatoire.

A l'occasion de cette plénière, ETD et 4D feront un exposé commun pour présenter leurs analyses respectives de l'enquête menée. ETD présentera l'analyse de la partie « enjeux stratégiques » et « compétences mobilisées », et 4D celle de la partie « mise en œuvre » et « bonnes pratiques » du volet social des agendas 21 locaux.

A. Sélection des collectivités

Association 4D

Conseil Régionaux : Bretagne et Centre

Conseils Généraux : Essonne, Finistère, Ile et Vilaine et Pas-de-Calais, Seine Saint Denis et Val de Marne

Communautés : Mulhouse Sud Alsace

Communes : Arles, Bordeaux, Carquefou, Lille.

Association ETD

Conseil Régionaux : Limousin , Nord-Pas-de-Calais, Pays de la Loire

Conseils Généraux : Bas-Rhin, Gers, Hérault

Communautés : Creusot-Montceau, Grand Lyon, Pays de Vitry, Seine-Eure

Pays : Pays Basque

Communes : Chambéry et Feyzin

Pour les collectivités enquêtées par 4D, la grille d'entretien est en annexe 3.

B. Eléments communs d'analyse des entretiens auprès des collectivités

Une grille commune d'analyse des pratiques territoriales du développement durable a été élaborée entre ETD et 4D, s'intéressant particulièrement :

1. Sur la stratégie :

- A la dimension prospective de ces démarches : impacts des transformations sociales ; objectifs de long terme ; éléments de diagnostic
- A la place de l'agenda 21 en tant que projet de territoire (par rapport aux autres documents de planification)
- Au recours à des indicateurs « sociaux » locaux et nationaux
- A une approche par compétences

2. Sur la mise en œuvre :

- Comment ces enjeux de projection se traduisent-ils en termes d'objectifs opérationnels ?
- Quelle transversalité entre les services en charge des politiques sociales ? Quelle articulation entre les actions inscrites dans l'Agenda 21 et les autres dispositifs et politiques conduites sur le territoire relevant d'une lecture « durable » des questions sociales ?
- Evaluation / suivi des actions, recours aux indicateurs
- Quelle plus value de l'agenda 21 sur les politiques sociales ... ?
 - o En termes de préoccupations nouvelles
 - o En termes de publics impactés
 - o En termes de gouvernance
 - o En termes de méthodes et d'outils nouveaux (*back casting, design, innovation sociale, coproduction des politiques*)

C. Entretiens avec les personnes ressources

En parallèle, l'association 4D a réalisé des entretiens auprès de personnes ressources (chercheurs, membres d'Observatoires locaux) pour appréhender leur vision du développement durable, leur approche de la question sociale, leur implication dans des projets de territoire (association 4D).

Les entretiens avec ces professionnels de l'action sociale sur les territoires ont contribué à la définition du sujet et à l'approfondissement de notre réflexion : qu'est-ce que ces acteurs sociaux comprennent d'une approche développement durable des politiques sociales ? Quelles attentes ? Quelle plus-value ?

Ci-dessous la liste des organismes interrogés :

27^e Région : agence d'innovation publique (design) auprès des Conseils Régionaux.

Agence Nouvelles des Solidarités Actives : agence dédiée à l'innovation et à l'expérimentation sociale pour lutter contre la pauvreté.

ATD Quart Monde France : branche française de l'association qui vise à éradiquer la pauvreté.

Confédération Française Démocratique du Travail : syndicat professionnel national / secrétaire en charge du développement durable.

Fondation Agir Contre l'Exclusion : fondation d'entreprises reconnue d'utilité publique, accompagnant les entreprises dans leur responsabilité sociale et sociétale.

Inter-Réseaux des professionnels du Développement Social Urbain : association qui regroupe des réseaux régionaux de professionnels en charge de la Politique de la Ville.

Observatoire des Inégalités : organisme indépendant d'information et d'analyse sur les inégalités.

OPAC 38 : premier bailleur social de l'Isère, engagé dans son propre agenda 21 local.

Profession Banlieues : centre de ressources destiné aux professionnels de la politique de la ville de Seine-Saint-Denis.

Grand Lyon - Mission Temps et Services innovants : service en charge des politiques temporelles (et de projets d'appui au télétravail) du Grand Lyon.

Terra Nova : *think-tank* ayant pour but de produire et diffuser des solutions politiques innovantes, en France et en Europe.

Union Nationales des Centres Communaux d'Action Sociale : tête de réseau représentant la majorité des CCAS/CIAS de France.

Ville en Transition : branche française du mouvement international de Transition Initiative, incitant les citoyens d'un territoire (village, commune, ville ou quartier d'une ville) à prendre conscience du pic pétrolier et de s'y préparer en mettant en place des solutions locales.

Annexe 3

**Analyse de la prise en compte des questions sociales dans les agendas 21 locaux
Enquête auprès de collectivités locales engagées dans un agenda 21 local
Grille des entretiens menés par l'association 4D**

Nom du territoire :

Personne contactée :

Questions	Réponses
<p>1. La stratégie territoriale de développement durable de la CT : historique et contexte.</p> <p>1. Historique</p> <ul style="list-style-type: none">• Engagement dans le développement durable de la collectivité,• Contexte de l'A21 et suites données (évolution du document ?) <p>2. Stratégie</p> <ul style="list-style-type: none">• Diagnostic du territoire et conclusions. Des indicateurs ont-ils été mobilisés ? Le diagnostic a-t-il été partagé, avec qui ? Avait-il une dimension prospective ? Quels sont les enjeux sociaux majeurs sur votre territoire ?• Quelle traduction du diagnostic en objectifs opérationnels ?• Quelles sont les priorités de l'agenda 21 en termes de politiques sociales ?• Quelle participation des parties prenantes ? Partenaires, habitants, publics cibles : dans l'élaboration / la mise en œuvre / l'évaluation ?• Quel lien avec l'existant : Autres documents de planification ? avec les autres services en charge des politiques sociales (action sociale, politique de la ville, santé ...) ? <p>3. Le social</p> <ul style="list-style-type: none">• L'agenda 21 traite-t-il du vivre ensemble, du renforcement du lien social ? Comment ?• Des inégalités ? Comment ?	

<ul style="list-style-type: none"> • Avez-vous des objectifs en termes de publics ? • Quelle vision du pilier social du développement durable ? 	
<p>2. Le programme d'action</p> <ul style="list-style-type: none"> • Analyse d'actions exemplaires repérées dans le champ social de l'agenda 21. 	
<p>3. Analyse du projet</p> <p>A. Evaluation</p> <ul style="list-style-type: none"> • Par rapport aux enjeux identifiés en amont du projet (partie 1), lesquels ont été traités ? D'autres sont-ils apparus ? • Votre évaluation, bilan : indicateurs de suivi, gouvernance de l'évaluation (partagée). • Quelle plus value de l'agenda 21 concernant votre politique sociale (enjeux, acteurs, outils, méthodes ...) ? <p>B. Reproductibilité du projet</p> <ul style="list-style-type: none"> • Quels ont été les leviers d'action dans votre démarche ? (qu'est ce qui a favorisé votre démarche, joué un rôle positif, voire indispensable... ?) • Quels sont les outils que l'on peut mettre en avant ? • Quels ont été les difficultés rencontrées, et quels sont les obstacles principaux ? • Quelles pourraient être les points de vigilance pour d'autres territoires ? 	
<p>4. Participation à l'Atelier</p> <ul style="list-style-type: none"> • Serait-il possible d'obtenir les contacts des partenaires de l'action ? (collectivités locales, institutionnels, organismes d'action sociale, associations, entreprises) • Seriez-vous, avec / ou l'un de vos partenaires du projet, prêts à venir: <ul style="list-style-type: none"> - En tant que participant à l'atelier? - En tant qu'intervenant, lors de l'agora 	

des pratiques (20 minutes suivies d'un débat) ?	
<u>Remarques</u>	