



Retour d'expériences et éléments de méthodes pour les agendas 21

Outils et démarches en vue de la
réalisation d'agendas 21 locaux



Étude suivie et note rédigée par : Entreprises territoires et développement, Frédérique DEQUIEDT, avec la participation d'Emmanuelle ALBERT

Suivi éditorial : Ministère de l'écologie et du développement durable, Liliane DUPORT

Mise en page : ETD, Aline FIGL

Cartographie : ETD, Malika KROURI

Étude réalisée pour le compte du Ministère de l'écologie et du développement durable.
Note rédigée en décembre 2003.

Nous remercions vivement tous les représentants des collectivités territoriales, institutions, associations et chercheurs qui se sont mobilisés au sein de leur organisme et au niveau national dans le dispositif des appels à projets. Ils ont ainsi participé à construire une culture commune sur le développement durable et à lui donner un caractère concret et opérationnel à travers notamment les agendas 21 locaux mais aussi d'autres projets sectoriels ou encore des actions démonstratives.

Nous remercions tout particulièrement les personnes qui ont répondu au questionnaire adressé au printemps 2003 à toutes les structures lauréates et candidates des deux premiers appels à projets « Outils et démarches en vue de la réalisation d'agendas 21 locaux » (1997 et 2000). Elles ont ainsi contribué à la rédaction de cette note.

Édition 2004

Sommaire

Rappel

Bilan des deux premiers appels à projets

L'amorce d'une dynamique de développement durable au sein des collectivités, l'émergence de projets innovants.

- 1) Les résultats – rappel de quelques chiffres
- 2) La constitution d'un réseau de compétences au niveau national
 - 2.1 Que sont devenus les 45 projets lauréats ? Ont-ils été une étape vers des démarches d'agendas 21 ? Ont-ils été déclencheurs de nouvelles actions ?
 - 2.2 Que sont devenus les projets candidats non lauréats ?
 - 2.3 Combien de territoires candidats aux différents appels à projets s'engagent dans une démarche d'agenda 21 ?
- 3) Les agendas 21, traduction territoriale du développement durable : trois expériences issues des appels à projets

Les acquis

- 1) Un progrès dans la compréhension et l'appropriation du développement durable
 - 1.1 D'un concept flou à une expression reposant sur la mise en commun des expériences
 - 1.2 La constitution d'un réseau de compétences au niveau national (experts, chercheurs, élus, techniciens)
 - 1.3 La multiplication des supports d'information consacrés au développement durable
- 2) Une évolution au sein des collectivités locales
 - 2.1 Une adhésion plus forte des collectivités territoriales aux principes de Rio
 - 2.2 Des modes d'organisation interrogés par la mise en oeuvre de pratiques transversales
 - 2.3 Des nouveaux métiers
- 3) Un processus méthodologique éprouvé
 - 3.1 Des démarches qui recherchent l'adhésion des acteurs
 - l'information, la communication
 - le besoin de formation
 - des approches participatives, contradictoires et de coproduction
 - la mise en cohérence et l'articulation des échelles spatiales (territoires), temporelles (projets, acteurs et habitants/usagers) : les réseaux, le partenariat
 - la pédagogie par l'exemple
 - 3.2 La transversalité des approches
 - la connaissance du territoire
 - l'évaluation : l'interrogation au regard du développement durable
 - la prospective
- 4) Des critères d'analyse et de reconnaissance des démarches territoriales de développement durable

Conclusion

Lorsque le Ministère en charge de l'environnement lançait en 1997 avec la délégation interministérielle à la ville le premier appel à projets «Outils et démarches en vue de la réalisation d'agendas 21 locaux», le développement durable était un «concept flou» et l'agenda 21 local n'avait, en France, encore aucun contenu.

- Qu'en est-il sept ans plus tard ?
- Où en sont les 45 projets lauréats des deux premiers appels à projets ? Parmi les collectivités locales candidates, combien se déclarent aujourd'hui engagées dans une démarche d'agenda 21 ?
- Quels sont les outils, les démarches et les enseignements tirés du dispositif des appels à projets ?

Le ministère de l'écologie et du développement durable, le secrétariat d'État au développement durable et leurs partenaires⁽¹⁾ ont annoncé en avril dernier les lauréats du troisième appel à projets lancé en 2003. La stratégie nationale du développement durable (juin 2003) fixe à 500 le nombre des agendas 21 locaux à mettre en œuvre d'ici à 2008. Depuis le sommet de Johannesburg (2002), le développement durable interpelle de plus en plus d'élus il ne se traduit pas encore suffisamment dans les pratiques.

Faire le bilan des expérimentations et des réflexions menées dans le cadre des deux premiers appels à projets depuis 1997 est l'occasion de démontrer que l'agenda 21, loin de se réduire à une approche technocratique, est au contraire une démarche qui, par d'autres modes de faire, de penser, donne sens au développement territorial. Nous disposons, grâce aux expérimentations des collectivités locales en cours depuis déjà plusieurs années et aux échanges et travaux organisés, d'éléments de connaissance, d'outils et de savoir-faire pour traduire concrètement et territorialement le développement durable et définir ce qu'est un agenda 21 local.

(1) Le ministère délégué à la ville et à la rénovation urbaine (délégation interministérielle à la ville), le ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer, le secrétariat d'État au tourisme, le ministère des affaires étrangères, de la coopération et de la francophonie, le ministère de la culture et de la communication, le ministère de la fonction publique, de la réforme de l'État et de l'aménagement du territoire (délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale), la mission interministérielle de l'effet de serre, l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie et la caisse nationale des caisses d'épargne.

Rappel du dispositif mis en place depuis 1997 : sensibilisation, appel à innovation et expérimentation, suivi, échanges, capitalisation

Trois appels à projets

Dans le but de contribuer à l'émergence et à la diffusion de démarches allant vers un développement durable et d'encourager l'innovation des collectivités territoriales, le ministère en charge de l'environnement a initié, en partenariat avec différentes institutions et en association avec de nombreuses organisations rassemblées dans un comité de pilotage, un dispositif d'appels à projets sur les «Outils et démarches en vue de la réalisation d'agendas 21 locaux».

Le premier appel à projets, lancé en 1997, faisait suite aux Assises régionales et nationales du développement durable⁽²⁾ et à une rencontre intitulée «pour une ville durable» organisée en janvier 1997. Il mettait l'accent sur l'intégration de l'entrée environnementale dans le développement durable.

Le deuxième, paru en 2000 quelques mois après l'adoption de la Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, visait davantage des projets de développement économique respectant les principes d'équité sociale, d'amélioration des conditions de travail, de respect de l'environnement et de participation.

Le troisième appel à projets, paru en mars 2003, aborde une phase plus opérationnelle avec la mise en œuvre des principes du développement durable dans les projets d'aménagement. Il s'agissait en particulier de conjuguer les principes de la loi solidarité et renouvellement urbain : diversité des fonctions urbaines, mixité sociale, maîtrise de l'étalement urbain, respect de l'environnement et du patrimoine culturel, qui sont aussi des fondements pour un développement durable.

Un comité de pilotage

Un comité de pilotage national agenda 21 élargi progressivement depuis 1997, rassemble aujourd'hui plus de 80 partenaires ministériels, institutionnels, associatifs et représentants de fédérations et d'entreprises⁽³⁾. Il se réunit environ quatre fois par an et autant que de besoin. Il est chargé d'organiser et de suivre ces appels à projets.

(2) Assises régionales du développement durable organisées avec la collaboration de l'association 4D (janvier - décembre 1996), Assises nationales du développement durable, 16 et 17 décembre 1996.

(3) Le comité de pilotage national agenda 21 rassemble :

- Les ministères de l'écologie et du développement durable (direction des études économiques et de l'évaluation environnementale, DIREN Ile-de-France, Nord - Pas-de-Calais, Provence - Alpes - Côte d'Azur), de la ville et de la rénovation urbaine (délégation interministérielle à la ville), des affaires sociales, du travail et de la solidarité (délégation à l'emploi et à la formation professionnelle), de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer (conseil général des ponts et chaussées, direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction, plan urbanisme, construction, architecture), de la culture et de la communication, des affaires étrangères de la coopération et de la francophonie, de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales (direction de l'espace rural et de la forêt et direction générale de l'enseignement et de la recherche), de la sécurité intérieure et des libertés locales (direction générale des collectivités locales), de la fonction publique et de la réforme de l'État (délégation à l'aménagement du territoire à l'action régionale), de l'Institut des hautes études sur la sécurité intérieure, de la mission interministérielle à l'effet de serre et le secrétariat d'État au développement durable ;

- Les institutions : le conseil national des villes (CNV), la commission nationale du débat public (CNDP), l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME),

- la caisse des dépôts et consignations (CDC), la caisse nationale des caisses d'épargne ;

- Des associations ou fédérations et entreprises : Cités Unies France, la fédération nationale des agences d'urbanisme, le réseau des agences régionales de l'environnement, l'union sociale pour l'habitat, le centre de recherche et d'information pour le développement (CRID), 4D (dossiers et débats pour le développement durable), Entreprises territoires et développement (ETD), AUXILIA, Les Eco Maires, l'association des maires de France (AMF), l'association française du conseil des communes et régions d'Europe (AFCCRE), OREE, le comité 21, l'école des mines de Saint-Étienne, AGORA 21, France nature environnement, Objectifs 21, Le centre de ressources développement durable (CERDD), la confédération de la consommation, du logement et du cadre de vie (CLCV), l'union nationale des associations familiales (UNAF), l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH), l'assemblée des chambres françaises du commerce et de l'industrie (ACFCI), le CEDIDELP (centre de documentation international pour le développement, les libertés et la paix), EDF (mission solidarité) ;

- Des représentants des collectivités locales lauréates des précédents appels à projets et d'autres partenaires engagés dans des actions de développement durable.

Des échanges

Des ateliers de suivi agendas 21⁽⁴⁾ ont été organisés pour suivre les projets lauréats, sensibiliser, provoquer le débat et l'échange entre différents acteurs, notamment entre les personnes qui mènent des actions concrètes sur les territoires ainsi que les experts et les praticiens qui y réfléchissent. Ils ont contribué à l'animation d'un réseau de compétences au niveau national⁽⁵⁾ composé des collectivités ayant répondu aux appels à projets, dont les collectivités lauréates, des membres du comité de pilotage et de leurs correspondants décentralisés.

Ce dispositif de suivi a fait l'objet de nombreux ouvrages, documents de synthèse regroupant des expériences, des réflexions, des outils ou encore des éléments de méthode⁽⁶⁾.

La présente note a pour objectif de tirer un bilan et de présenter les acquis des deux premiers appels à projets lancés successivement en 1997 puis en 2000

Il s'agit de rendre compte des objectifs initiaux à savoir :

- sensibiliser les collectivités territoriales et leurs partenaires au développement durable ;
- favoriser l'échange d'expériences et la création d'un pôle de compétences en vue de construire une culture commune sur le développement durable ;
- faire appel à l'innovation dans la mise en œuvre du développement durable sur les territoires et repérer des démarches et des outils afin de nourrir en contenu les agendas 21 locaux.

Ce bilan doit aussi permettre d'apprécier et de présenter :

- les éléments de connaissance et de compréhension du développement durable ;
- l'évolution des mentalités et l'innovation mise en œuvre, eu égard aux méthodes employées, aux outils créés ou au changement des pratiques ;
- des expériences d'agendas 21 locaux.

Ce bilan s'appuie, entre autre, sur l'analyse d'un questionnaire envoyé, au printemps 2003, à toutes les collectivités candidates aux deux premiers appels à projets. Le taux de retour des questionnaires lauréats a été de 45% et de 15 % pour les candidats non lauréats. D'autres sources ont permis de compléter l'analyse : l'observation et le suivi des projets lauréats et candidats depuis 1997, les contacts directs avec les porteurs de projets, la connaissance et le suivi des projets par certaines DIREN ou agences régionales de l'environnement, les ateliers de suivi agendas 21 locaux et bien d'autres rencontres⁽⁷⁾ à l'occasion desquelles des représentants de collectivités locales ont partagé leurs expériences, connaissances, états de réflexion et savoir-faire. Ils ont

(4) Des ateliers de suivi agenda 21 sont proposés par le ministère en charge de l'environnement et ses partenaires avec le soutien technique de Cités Unies France (1999) puis d'Entreprises territoires et développement (depuis 2000) : Développement durable : emploi et formation (Rillieux-la-Pape), Équilibre et solidarité urbain-rural (Chambéry), Évaluation (Paris), Développement durable : mode d'emploi (Lille), Habiter une ville durable (Sophia-Antipolis), Entreprendre pour une ville durable (GPV Lille Métropole), Transmettre (communauté de communes de la Haute Seille), Accueillir (Moncoutant).

(5) L'animation de ce réseau de compétences au niveau national a été assurée par le ministère en charge de l'environnement et par le Secrétariat d'État au développement durable ainsi que par les associations Cités Unies France (1998-1999) et Entreprises territoires et développement (2000-2003).

(6) Voir la bibliographie pages 40-41 et <http://www.ecologie.gouv.fr>

(7) Les Assises du développement durable (2002 - Toulouse, 2003 - Lille), les rencontres nationales du développement durable (2002 - Angers), la rencontre de Rennes pour la préparation française du sommet mondial du développement durable de Johannesburg (2002), d'autres rencontres à l'initiative des collectivités locales (2003 - Échirolles...)

ainsi participé à une meilleure compréhension commune et opérationnelle des grands enjeux du développement durable. La diversité des expériences, des porteurs de projets (élus et techniciens de communes, d'intercommunalités ou de conseils généraux, conseils régionaux et représentants d'associations) et des contextes locaux (socio-économiques, géographiques et politiques) enrichissent d'autant plus ce bilan.

Il est important de préciser que la lecture des résultats de ce bilan appelle les précautions suivantes :

- aucune investigation de terrain n'a été réalisée depuis 2001. Les points de vue sur les projets portent donc essentiellement sur un suivi des évolutions et contacts directs avec les porteurs de projets ;
- le taux de retour des questionnaires est faible malgré une relance.

Il est encore trop tôt pour mesurer les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs de développement durable et évaluer l'efficacité des politiques publiques mises en place. Ce document ne présente pas l'évaluation des projets au regard des critères du développement durable mais plutôt les démarches de progrès dans la conduite des projets. Notons bien qu'il n'a pas non plus pour objet de faire le point sur l'ensemble des démarches d'agendas 21 locaux en France mais uniquement sur celles issues des appels à projets «Outils et démarches en vue de la réalisation d'agendas 21 locaux».

Il n'existe ni de recette miracle, ni une méthode mais bien des méthodes pour réaliser un agenda 21 local. Cette note a pour but de transmettre sept années d'observations et d'échanges productifs, l'évolution de la compréhension du développement durable et quelques pistes et enseignements pour l'élaboration et la mise en œuvre d'un agenda 21 local.

Bilan des deux premiers appels à projets

L'amorce d'une dynamique de développement durable au sein des collectivités, l'émergence de projets innovants

Rappelons que les projets proposés ne portaient pas nécessairement sur la réalisation d'un agenda 21 local mais pouvaient uniquement concerner des outils et des démarches contribuant au développement durable ou permettant à terme la réalisation d'un agenda 21 local.

1. Les résultats - Rappel de quelques chiffres

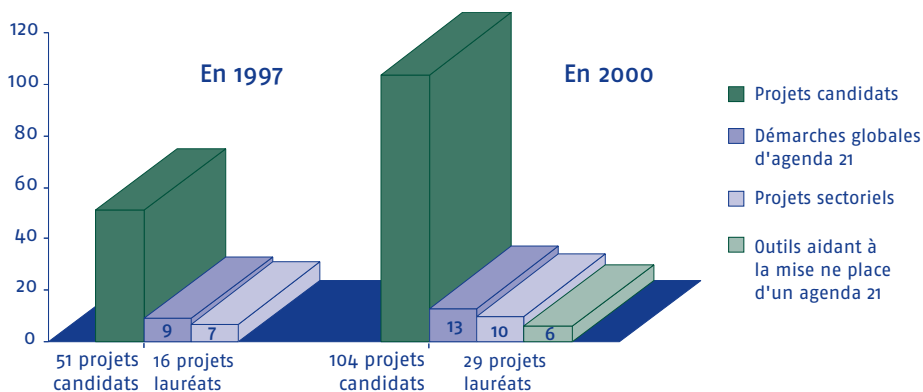
En 1997, 51 projets candidats ont été déposés. Parmi eux, 14 projets se définissaient comme des agendas 21 locaux. Le jury retiendra alors 16 projets lauréats dont :

- 9 démarches globales se référant à un agenda 21 local,
- 7 projets sectoriels ou actions marquantes conduits avec une démarche de développement durable et susceptibles d'avoir un effet d'entraînement sur les autres politiques sectorielles ainsi que sur les pratiques. Ces projets ou actions portaient notamment sur les déchets, l'habitat, la coopération décentralisée, la solidarité urbain-rural.

En 2000, le nombre de projets candidats a doublé : 104 projets ont été proposés dont 26 se référaient à des démarches d'agenda 21 local.

Les partenaires financiers étant plus nombreux, 29 projets ont été retenus. Ils sont classés en trois grandes familles :

- 13 démarches globales se référant à un agenda 21 local,
- 10 projets sectoriels ou actions marquantes conduits dans une démarche de développement durable (lutte contre la pauvreté et le surendettement, création d'un nouveau service public en zone rurale, réhabilitation d'une friche industrielle, projet de valorisation économique, plan de gestion d'un site classé...).
- 6 projets présentant des outils pouvant aider à la mise en place d'une démarche d'agenda 21 (pôle de compétence développement durable, observatoire communal de la santé, tableau de bord, guide méthodologique du développement durable à l'international...).



→ En tout, il y a donc eu 45 projets lauréats (voir carte page 10) pour ces deux premiers appels à projets.

En 2003, 125 projets candidats ont été proposés en réponse au troisième appel à projets pour lequel

les projets attendus ont changé de nature puisqu'il s'agissait «d'aménagements durables». Toutefois, 29 porteurs de projets ont présenté une démarche de développement durable pour un territoire s'apparentant à un agenda 21 local.

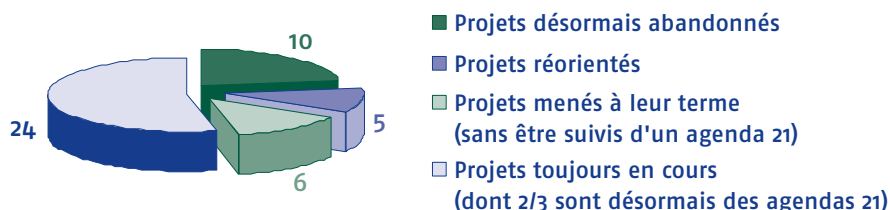
2. La constitution d'un réseau de compétences au niveau national

2.1 Que sont devenus les 45 projets lauréats ? Ont-ils été une étape vers des démarches d'agenda 21 ? Ont-ils été déclencheurs de nouvelles actions ?

Parmi les 45 projets lauréats des deux premiers appels à projets, 21 se référaient à une démarche

d'agenda 21 en tant que telle. Les autres portaient sur des projets sectoriels, des outils ou des démarches en vue d'engager ou non par la suite la collectivité dans une démarche plus globale d'agenda 21.

Devenir des 45 projets lauréats (1997 et 2000)



■ **10 projets lauréats ont depuis été abandonnés** par absence de portage politique ou changement politique suite aux élections municipales de 2001. A noter, que même si certains projets n'ont pas répondu aux ambitions fixées, quatre d'entre eux méritent une attention particulière par rapport aux actions et travaux menés pendant les mois, voire les années qui ont précédé leur abandon. Il s'agit des projets des communes d'Athis-Mons, de Grande-Synthe, de Faches-Thumesnil et de Meylan. Ils ont contribué à faire progresser la compréhension du développement durable et l'identification d'outils et de méthodes, notamment sur la transversalité entre les services, sur la communication, la démocratie participative ainsi que sur les champs d'actions couverts par le développement durable.

■ **5 projets ont été réorientés** souvent en raison d'une intercommunalité naissante (Saint-Denis/Aubervilliers, Arcueil/Cachan/l'Haÿ-les-Roses, com-

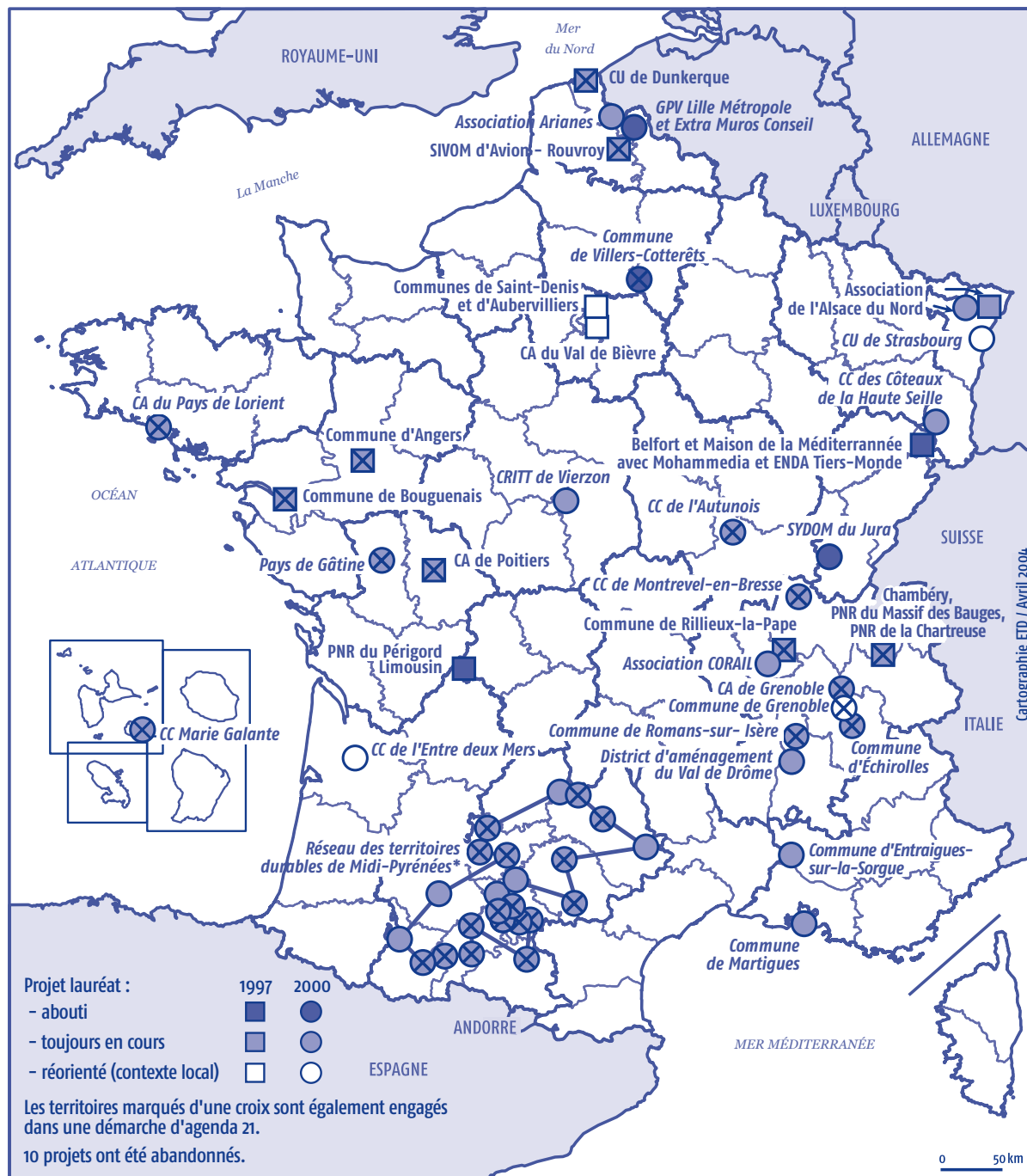
munauté de communes Entre-deux-Mers) ou d'un changement politique (Grenoble, communauté urbaine de Strasbourg).

Les élections municipales de 2001 et surtout l'adoption de la loi solidarité et renouvellement urbain ont fait évoluer la démarche de la ville de Grenoble engagée depuis 1998. L'agenda 21 a été remis en perspective. Le programme d'aménagement et de développement durable devient la transcription territoriale des orientations de l'agenda 21.

La communauté urbaine de Strasbourg s'est engagée dans une nouvelle dynamique en matière de développement durable autour de cinq stratégies fortes : la promotion des énergies renouvelables, la préservation de l'environnement, la valorisation du patrimoine paysager et urbain, la qualité du cadre de vie dans les projets d'aménagement, la sensibilisation pour des actions partagées.

Bilan des deux premiers appels à projets « outils et démarches en vue de la réalisation des agendas 21 locaux » 1997, 2000

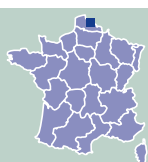
Point sur les 45 lauréats



* Le réseau des territoires durables de Midi-Pyrénées réunit 25 territoires dont :
 → les communes de : Blagnac, Castelginest, Cugnaux, Figeac, Le Séquestre, Mazères-sur-Salat, Millau, Pamiers, Tarbes, Toulouse, Tourne-feuille, Saint-Orens-de-Gameville ;
 → les CC de : Decazeville Aubin, Canton de Mauvezin, Causse de Labastide Murat, Grand Auch, Haut Comminge, Quercy-Pays de Serres ;
 → les CA de : Castres Mazamet, Grand Rodez, Montauban, SICOVAL ;
 → autres : CCAF de Saint-Nicolas-de-la-Grave, Conseil régional de Midi-Pyrénées, Conseil général du Tarn.

Source : enquête lancée en avril 2003 auprès des 45 collectivités et associations lauréates des deux premiers appels à projets, MEDD et ETD, complétée par des contacts divers

■ 6 projets ont été menés à leur terme mais n'ont abouti à aucune démarche d'agenda 21. Cependant, ces projets ont souvent été déclencheurs de nouvelles pratiques et actions contribuant au développement durable.



Le **GPV Lille Métropole avec Extra-Muros Consultants** a procédé à une analyse de la convention d'application du GPV avec une grille de développement durable élaborée de façon

à identifier comment ce document cadre introduit ou non des logiques de développement durable en termes d'objectifs, de contenu, d'organisation et comment mettre à jour les éventuelles incohérences entre les objectifs annoncés et les pratiques relevées. Enfin, des pistes sont proposées pour répondre aux critères de développement durable : « haute qualité 21 ». Le GPV ne s'est pas investi dans une démarche d'agenda 21 ; cependant, les acteurs sensibilisés ont modifié leurs réflexes et pratiques. Par ailleurs, la ville de Tourcoing, qui participe au GPV, est engagée aujourd'hui dans une démarche d'agenda 21.



Le territoire du **parc naturel régional du Périgord-Limousin** (moins de 30 habitants/km²), accompagné par le bureau d'études DEBAT, a souhaité développer une réflexion sur un nouveau concept

de service public en milieu rural : un service public plus décentralisé qui aurait pour avantage d'être un outil local polyvalent de gestion rurale (coordination des services, maîtrise des équipements...). Ce nouveau concept de service public, qui suppose une coordination de toutes les compétences et une polyvalence des agents, permettrait d'abaisser les coûts inhérents à la multiplicité des interventions en milieu rural diffus et de créer un service de proximité adapté aux caractéristiques des zones à faible densité de population. Pour cela DEBAT a réalisé un diagnostic du territoire en liaison avec les représentants des services et opérateurs publics, les élus et les habitants, en se référant aussi souvent que possible à des expériences françaises et étrangères. À partir du diagnostic effectué, le PNR a défini huit propositions de services présentés ci-après qui ont été soumis aux partenaires locaux (élus, associations, habitants) : réseaux électriques, téléphoniques, d'adduction d'eau et d'assainissement ;

énergies renouvelables (exemple du bois énergie) ; téléphonie mobile ; assainissement non collectif ; déchets organiques ; transports publics ; missions des services postaux ; maisons de services publics. Ces programmes d'actions n'ont pas été mis en œuvre. Cependant le PNR est aujourd'hui engagé dans un contrat ATEnEE (Action territoriale pour l'environnement et l'efficacité énergétique) en partenariat avec l'ADEME, ce qui lui permet de poursuivre certaines actions. D'autre part, le diagnostic réalisé et les préconisations faites étant de qualité, peuvent être exploités par d'autres territoires concernés par des problématiques similaires.

■ 24 projets sont toujours en cours. Ils s'inscrivent dans des démarches à long terme.

16 de ces projets concernent désormais des démarches d'agendas 21 alors que seulement 8 garantis- saient l'élaboration d'un agenda 21 local au moment de leur réponse à l'appel à projets.

Parmi ces 16 projets, « Le réseau des territoires durables », projet lauréat en 2000 porté par l'agence régionale de l'environnement Midi-Pyrénées, rassemble 25 territoires parmi lesquels 17 sont engagés officiellement dans une démarche d'agenda 21.

On compte donc 32 agendas 21 locaux suscités par les deux premiers appels à projets.

Les 8 autres projets concernent des projets « très variés ».



La **communauté de communes des Coteaux de la Haute-Seille** développe un plan de gestion du site classé de Baume-les-Messieurs afin de maintenir un équilibre entre développement

touristique et préservation du patrimoine naturel (faune et flore) et culturel ; de renforcer l'image du territoire. Il a permis de définir des actions prioritaires à mettre en œuvre pour garantir la pérennité des qualités patrimoniales du site. Les principaux enjeux sont transversaux et relatifs à l'environnement, au paysage, à l'ensemble bâti et au tourisme. Cela se traduit par le lancement de plusieurs procédures d'études pluriannuelles débouchant sur des programmes d'actions à l'échelle intercommunale : contrat Rivière Seille, site Natura 2000, étude touristique du patrimoine de l'Abbaye de Baume-les-Messieurs, marketing touristique, projet viticole, LIFE-Environnement, charte pour l'environnement.



L'engagement d'un projet économique intégré dans une démarche de développement durable a permis à la **communauté de communes du Val de Drôme (CCVD)** de favoriser un développement diffusé et partagé sur l'ensemble du territoire du Val de Drôme. Ce développement équilibré implique un juste milieu entre deux difficultés à éviter : la concentration des activités en un seul lieu et une offre d'accueil d'activités diffuse et consommatrice d'espace. La construction de cette offre d'accueil sur l'ancienne base TGV ne s'adresse pas uniquement aux entreprises, le site est également pensé pour l'habitat, la recherche et comme un espace de loisirs. Il s'agit d'un écosite pour concilier l'efficacité économique et la protection de l'environnement en travaillant sur la reconversion des installations existantes, la circulation, le paysage, les réseaux, les économies d'énergie, la gestion des ouvrages réalisés. Ce site représente une friche de 50 ha. Le projet traduit d'une part la volonté des acteurs locaux de ne pas laisser un tel espace en friche après le départ de la SNCF et répond, d'autre part, au besoin du territoire en terme de foncier d'entreprises. Le conseil régional, l'ADEME, le CAUE, les ministères en charge de l'équipement et de l'environnement, la DDE, la DIREN et l'association Rhônalpénergie-Environnement ont été les partenaires associés de la CCVD. La concertation est centrale dans la construction du projet. Elle a impliqué les chefs d'entreprises, les habitants, les structures associatives, la réserve naturelle de Ramières. Le cahier des charges implique notamment une réflexion sur l'accès au site, l'intégration paysagère, la gestion des abords, la consommation électrique, l'entretien du site, la construction de bâtiments en suivant la démarche HQE, la construction de logements sur place... Les entreprises lourdes et polluantes ne pourront s'installer sur le site, priorité sera donnée aux activités de formation en rapport avec le tourisme, aux activités culturelles et de services. Ainsi, la CCVD serait favorable à l'implantation sur le site de plusieurs organismes de formation aux métiers du tourisme (implantation ou développement). Le site pourrait également servir de base à un pôle culturel régional en s'appuyant sur un secteur culturel dynamique et sur la présence d'entreprises reconnues. Le projet est désormais dans sa phase opérationnelle.



L'**association CORAIL** développe des projets de coopération avec la communauté urbaine de Lyon. Elle a été retenue dans le cadre de l'appel à projets pour réaliser un guide méthodologique sur les projets de coopération à partir de son expérience développée avec l'office des eaux de Beyrouth (Liban) portant sur la politique de gestion du service public de l'eau potable.



L'**association ARIANES** a initié et gère un espace de prévention, de médiation et d'entraide contre l'exclusion par le surendettement en région Nord - Pas-de-Calais. Ce service, CRESUS, accueille les particuliers, petits commerçants et micro-entrepreneurs dans l'incapacité économique de respecter leurs engagements financiers et / ou de trouver des solutions adaptées à leur situation sociale et familiale. La priorité d'action du service CRESUS est de faciliter à ses bénéficiaires l'accès à leurs droits ainsi que la possibilité de développer, par leurs ressources personnelles, leurs capacités d'initiatives et de choix de vie. L'association ARIANES met à disposition de ses adhérents ses compétences juridiques et sociales, des ateliers de formation et des réseaux d'échanges, les associant à la définition des solutions adaptées à leurs problèmes.



L'**association pour le développement de l'Alsace du Nord** a été lauréate en 1997 et 2000 pour les deux projets suivants :

→ Le projet d'optimisation de la gestion des déchets en Alsace du Nord est une démarche dont le comité de pilotage réunit les 20 communautés de communes du pays de l'Alsace du Nord, les syndicats intercommunaux compétents en matière de collecte et traitement des ordures ménagères et les partenaires institutionnels. En 1999, le diagnostic a débouché sur trois actions principales : la mise en place de « recycleries » au sein des déchetteries gérées par une association d'insertion ; le développement des pratiques de compostage individuel (testé sur certains territoires avant d'être élargi à l'ensemble du pays) et le développement de la gestion collective des

déchets industriels banals (DIB) sur les zones d'activités. Aujourd'hui ces projets continuent à vivre, un bilan d'étape a récemment été effectué. Ce bilan est très positif : la mise en place des recycleries a notamment permis la création de huit emplois et a généré des économies financières pour les collectivités locales grâce à la valorisation d'environ 15% des quantités de tout venant destinées initialement à la mise en enfouissement.

→ Le projet en faveur de la préservation des vergers est une démarche qui repose sur deux grands volets : l'établissement d'un diagnostic (actuellement achevé) et la définition de programmes d'actions à l'échelle intercommunale et sur deux territoires tests (exemples de projets concrets envisagés : création d'un atelier de jus de fruits artisanal, conception d'une plaquette d'information en direction des habitants, programme d'animation avec les écoles, mise en place de vergers « école » sur les communes, étude d'un système de collecte organisée des fruits non valorisés sur l'ensemble du canton...) ; la définition d'un kit d'outils ressources pour le pays de l'Alsace du Nord (panel d'actions de référence et de fiches techniques pour permettre à l'ensemble des communautés de communes du pays de décliner une politique d'actions en faveur des vergers comprenant des mesures économiques, environnementales, urbanistiques et sociales). Ce deuxième volet sera engagé courant 2004.

Les appels à projets de 1997 et 2000 ont permis l'émergence de 32 agendas 21 parmi les 69⁽⁸⁾ territoires engagés dans les 45 projets lauréats. Ils sont en phase d'élaboration ou de mise en œuvre.

Cela n'exclut nullement l'intérêt des démarches sectorielles innovantes mises en œuvre par les autres territoires lauréats comme celles qui ont été abandonnées pour des raisons conjoncturelles. Les projets proposés en réponse aux appels à projets ont été pour la plupart déclencheurs de nouvelles actions contribuant au développement durable.

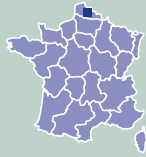


Le projet recherche-action sur les coûts globaux prenant en compte les besoins des habitants et l'approche HQE dans l'habitat, présenté en 1997 par la **communauté urbaine de**

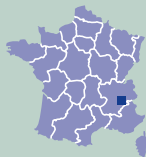
Dunkerque, a permis la généralisation de la démarche HQE à différents types de constructions et à l'échelle de toute l'agglomération.



La **communauté d'agglomération de Poitiers** –qui avait pour projet en 1997 d'interroger son organisation au regard du développement durable, d'évaluer et d'actualiser son premier projet d'agglomération– est aujourd'hui engagée dans un agenda 21 communautaire à travers le projet d'agglomération et le contrat. Elle a mis en place un conseil de développement durable.



Le **SIVOM des cantons d'Avion et de Rouvroy**, qui a développé une dynamique participative sur le territoire, constate aujourd'hui que par capillarité de nombreuses initiatives locales nouvelles se développent telle la coproduction avec les habitants d'un aménagement urbain dans un quartier social urbain.



A **Échirolles**, des actions sont mises en œuvre par les habitants via les « ateliers actions » créés pour l'élaboration et la mise en œuvre de l'agenda 21 en cours depuis 2000. Par ailleurs, la ville s'est engagée avec l'ADEME dans une opération programmée pour l'amélioration thermique et énergétique des bâtiments (OPATB) qui intègre les principes du développement durable dans le plan local d'urbanisme (PLU), dans l'aménagement des zones d'activités et dans l'habitat (HQE).



La **ville de Grenoble** a développé depuis 1997 de nombreuses initiatives. Elle s'est engagée notamment dans une OPATB. Elle programme la création d'un quartier durable sur le site de la caserne de Bonne qui devrait accueillir 750 logements dont 30% de logements sociaux en centre ville, centre commercial, école... Son engagement se traduit aussi par une charte haute qualité environnementale et urbaine, l'achat rationnel de bois, un plan de déplacement d'administration, la participation à un programme européen visant à créer une suite informatique pour évaluer les politiques

(8) Il peut y avoir plusieurs territoires concernés par un seul et même projet lauréat. Ainsi 69 territoires sont concernés par les 45 projets lauréats.

de déplacement (ISHTAR), l'adhésion aux Villes-Santé et l'observatoire régional de la santé.



Le **PNR du massif des Bauges et Chambéry Métropole** –engagés depuis 1997 avec le PNR de la Chartreuse dans des réflexions communes ainsi que sur la définition d'opérations pilotes relevant du développement durable, de l'équilibre et de la solidarité urbain-rural- souhaitent aujourd'hui conjuguer leurs compétences techniques et juridiques pour la mise en œuvre du SCOT de 105 communes de la Vallée de Piémont afin de maîtriser la péri-urbanisation, en particulier sur les 15 communes concernées par la superposition des périmètres.



Depuis 2000, la **ville d'Angers** est engagée dans un agenda 21 local décliné en un plan d'actions annuel. Elle envisage d'élargir le quatrième plan d'actions à l'échelle de l'agglomération. Cette stratégie permet de tenir compte des évolutions et des nouveaux enjeux qui se posent.



L'**association ARIANES**, lauréate en 2000 grâce à un projet de lutte contre le surendettement, vient, dans le prolongement de ce projet, de créer un Espace Info Énergie destiné au public surendetté.

A noter que parmi les 45 projets lauréats en 1997 et 2000, 9 ont à nouveau candidaté en 2003 et 8 ont été retenus.

2.2 Que sont devenus les projets candidats non lauréats ?

Il est important de noter que parmi les 110 projets candidats non lauréats des deux premiers appels à projets, 14 territoires ont entrepris aujourd'hui des démarches d'agenda 21 local dont certaines font partie des plus avancées : Valenciennes, Lille, La Roche-sur-Yon. 14 territoires aussi se sont portés candidats au troisième appel à projets en 2003, 10 d'entre eux présentant un projet territorial de développement durable.

2.3 Combien de territoires candidats aux différents appels à projets s'engagent dans une démarche d'agenda 21 ?

Parmi les 250 territoires candidats aux trois appels à projets, 98 territoires déclarent être engagés dans une démarche d'agenda 21 dont 46 sont issus des deux premiers appels à projets (voir carte page 15). Les plus avancées d'entre elles : les communes d'Angers (lauréate en 2000), d'Échirolles (lauréate en 2000 et 2003), d'Issy-les-Moulineaux (candidate en 1997 et lauréate en 2003), de Lille (candidate en 2000 et en 2003), de Romans sur Isère (candidate en 1997, lauréate en 2000), de Valenciennes (candidate en 2000 et 2003), la communauté urbaine de Dunkerque (lauréate en 1997 et 2003), la communauté d'agglomération Mulhousienne (candidate en 2000) qui a fusionné avec la communauté de communes du bassin potassique (lauréate en 2003), la communauté de communes de l'Autunois (lauréate en 2000), la communauté de communes de Montrevel-en-Bresse (lauréate en 2000), le pays de Gâtine (lauréat en 2000), ont déjà élaboré et validé la stratégie et le programme d'actions de leur agenda 21 et procèdent à la mise en œuvre et l'évaluation de leur projet.

Bilan des appels à projets « outils et démarches en vue de la réalisation des agendas 21 locaux »

Analyse de l'émergence d'agendas 21 dans les territoires candidats aux trois appels à projets



- * Les territoires engagés dans une démarche d'agenda 21 local du réseau des territoires durables de Midi-Pyrénées sont :
- les communes de : Blagnac, Cugnaux, Le Séquestre, Mazères-sur-Salat, Pamiers, Saint-Orens-de-Gameville ;
 - les CC de : Decazeville Aubin, Canton de Mauvezin, Causse de Labastide Murat, Haut Comminge, Quercy-Pays de Serres ;
 - les CA de : Grand Rodez, Montauban, SICOVAL ;
 - autres : CCAF de Saint-Nicolas-de-la-Grave, Conseil régional de Midi-Pyrénées, Conseil général du Tarn.

Source : enquête lancée en avril 2003 auprès des collectivités locales et des associations candidates aux deux premiers appels à projets lauréats, MEDD, ETD et dossiers candidats du 3^e appel à projets 2003.

3. Les agendas 21, traduction territoriale du développement durable : trois expériences issues des appels à projets

Pour les territoires, les agendas 21 locaux constituent une réponse à la mise en œuvre du développement durable⁽⁹⁾.

Définition

L'agenda 21 local est un projet stratégique qui vise progressivement à mettre en œuvre, à partir d'une échelle territoriale, le développement durable. Plaçant l'homme au cœur du développement, il permet aux élus locaux de penser l'avenir du territoire et de définir le rôle qu'ils entendent jouer pour transmettre un patrimoine viable aux générations présentes et futures.

Il donne aux collectivités un cadre de référence permettant de transférer les principes du développement durable dans la politique et l'action. Il permet de développer une dynamique sur le territoire et de faire exprimer collectivement un projet, d'influencer des comportements citoyens plus écologiquement et socialement responsables, d'engager un processus d'amélioration du service public ou encore de donner une image positive et responsable de la collectivité.

Acteurs et territoires

L'agenda 21 concerne les territoires de projets, quelle que soit l'échelle (les chartes de pays ou les projets d'agglomération, comme la LOADDT [1999] les y invite, doivent être des agendas 21 locaux et se référer au développement durable). L'origine repose sur une démarche volontaire qui se traduit par un engagement politique. L'agenda 21 ne doit pas être l'affaire d'une personne mais celle de tous les élus et services de la structure engagée. Sa réussite repose sur la participation du plus grand nombre possible d'acteurs du territoire. Elle requiert aussi une prise de conscience par chacun des acteurs, de ses responsabilités et des enjeux du développement durable.

Conduite de projet

L'agenda 21 local s'appuie sur un diagnostic participatif et la détermination d'objectifs stratégiques ; il présente un programme d'actions et décrit les

objectifs à court, moyen et long termes, les méthodes et les moyens d'actions proposés, les acteurs et les partenaires impliqués et enfin le processus d'évaluation choisi. L'agenda 21 local est l'aboutissement d'une réflexion collective qui implique une phase de sensibilisation et de formation au développement durable.

Les objectifs affichés doivent respecter les principes du développement durable. L'agenda 21 local permet de faire converger les politiques économiques, sociales et environnementales et de constituer un progrès en matière de développement durable. Il rassemble des acteurs d'horizons différents, agissant pour le territoire dans des domaines et à des échelles de territoires variés.



L'agenda 21 de la ville d'Angers : un programme d'actions annuel

La ville d'Angers a placé le développement durable au cœur de ses actions depuis 1999. Elle s'est dotée, dès le départ, d'une mission développement durable rattachée au directeur général des services et au maire. En partenariat avec l'ADEME, sa stratégie est basée sur la mise en œuvre de plans d'actions annuels. L'objectif est d'avancer progressivement et pragmatiquement en associant le maximum d'acteurs locaux. Cette stratégie permet de tenir compte des évolutions et des nouveaux enjeux qui se posent.

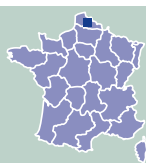
Les plans d'actions prennent la forme d'un recueil de fiches (40 en 2000) et sont articulés autour de quatre axes : se mobiliser (par exemple : élaborer un tableau de bord du développement durable de la ville d'Angers, sensibiliser le personnel municipal, les angevins, les entreprises... au développement durable), valoriser (créer un quartier « durable », aménager des parcours urbains pour vélos...), préserver (poursuivre la lutte contre le bruit, réhabiliter et construire les bâtiments municipaux selon les normes de Haute Qualité Environnementale...) et être solidai-

(9) Définition de l'agenda 21 local, source : ETD, Lettre du développement local n°29, novembre - décembre 2003.

re (poursuivre la coopération Nord-Sud avec la ville de Bamako, créer une maison de la prévention pour la santé...).

Chaque fiche propose une action, décrit le contexte, l'enjeu, les résultats attendus et les moyens techniques, humains et financiers mis à disposition pour la réalisation de l'action considérée.

En 2004, un diagnostic du territoire de l'agglomération angevine sera réalisé parallèlement au troisième plan d'actions de la ville d'Angers. La démarche s'élargit : le quatrième plan d'actions sera mis en place à l'échelon de la communauté d'agglomération du Grand-Angers. Un appel à projets sera lancé pour enrichir le travail et mobiliser de nouveaux acteurs. (www.angers.fr)



L'agenda 21 intercommunal du SIVOM des cantons d'Avion et de Rouvroy : une entrée socio-économique

En 1996, le SIVOM des cantons d'Avion et de Rouvroy commence à réfléchir à la mise en place d'une démarche d'agenda 21 intercommunal. En 1997, un diagnostic territorial est élaboré et en 1998, la mise en œuvre du programme d'actions débute. La démarche se poursuit encore aujourd'hui.

Ce processus s'est traduit par l'instauration d'une nouvelle organisation du travail plus transversale et s'est accompagné de la création d'un comité technique et d'un comité de pilotage.

La spécificité de l'agenda 21 du SIVOM réside dans le fait que son entrée est davantage socio-économique qu'environnementale. C'est le résultat d'efforts pour faire évoluer l'action sociale vers une action globale. Il s'agit de donner du sens à l'action sociale du SIVOM et d'élaborer un projet collectif partagé et mobilisateur permettant de développer des débouchés d'activités. Les objectifs de cet agenda 21 sont :

- 1- dynamiser le milieu économique existant,
- 2- inciter à la création d'activités,
- 3- améliorer l'image, l'animation et l'environnement du territoire,
- 4- intégrer des actions de solidarité.

De nombreuses actions ont été et sont menées : la mise en place de stages de formation à la création d'entreprises, la formation et la qualification de

publics en difficulté aux métiers du bâtiment, la création d'un service d'aide à domicile, la gestion différenciée des espaces verts, la requalification de friches industrielles, la mise en place d'un parcours de suivi et d'accompagnement vers l'emploi, la valorisation de déchets, l'organisation du festijeu-nes (manifestations culturelles), la mise en place d'une démarche HQE dans le quartier de la République à Avion...

Les actions entreprises associent systématiquement les acteurs locaux concernés dans le cadre d'une démarche adaptée au territoire, participative et pragmatique (par exemple : le conseil régional, l'université de l'Artois...).

Plusieurs documents ont été édités pour informer la population sur ce qu'est un agenda 21 et les actions conduites dans ce cadre. Une évaluation des actions est prévue à travers l'élaboration de tableaux de bord. (www.sicar.org)



L'agenda 21 de la ville d'Autun : l'élargissement aux échelles intercommunales

L'élaboration de l'agenda 21 local autunois a débuté en décembre 1999. Elle était assurée dans un premier temps par la ville d'Autun. La première action menée consistait à organiser des forums de développement réunissant tous les acteurs de la vie locale (associations, acteurs socio-économiques, élus, habitants). Trois commissions sont chargées de la rédaction de l'agenda 21 autunois : qualité de vie et bien être, prospective et équité. Elles permettent de faire émerger des projets transversaux et réfléchis dans leur globalité.

En octobre 2001, la démarche est élargie aux 19 communes de la communauté de communes de l'autunois. L'approche participative est alors relancée. Un appel à participation est ouvert pour assister aux cinq ateliers de travail transversaux proposés : transports et déplacements ; éducation, solidarité et insertion ; tourisme et développement économique ; habitat, paysage et milieux naturels ; verdissement des administrations, accès des services aux publics, sport et culture. Le but est que ces ateliers représentent de véritables sources de propositions et de réflexions, pour que les actions

proposées soient réalistes et réalisables. Plusieurs rapporteurs ainsi qu'au moins un représentant élu qui peut relayer l'information auprès du conseil communautaire participent à chaque atelier. En parallèle, un comité de pilotage et un comité de suivi ont été constitués. Ces réflexions sont menées conjointement avec le pays de l'Autunois Morvan. Bilan de ces ateliers 21 :

240 participations, 16 réunions (qui ont eu lieu sur 5 communes différentes), 21 mois de consultation, 125 personnes, 15 personnes en moyenne par réunion. Typologie des participants : 29% d'associations, 29% d'établissements publics et para-publics, 19% d'élus, 17% d'habitants, 6% d'entreprises.

Entre 0 et 2% de participation suivant les communes.

Par la suite, une lettre d'information « Agenda 21 local - info » a été diffusée à tous les habitants et un questionnaire a été envoyé aux 125 personnes qui ont participé aux ateliers 21 pour leur demander l'approbation des thématiques qui en sont ressorties.

Quatre thèmes ont été plébiscités dans plus de deux-tiers des retours :

- promouvoir une alternative à la voiture individuelle,
- gérer les espaces naturels,
- développer une économie respectueuse de l'homme et de l'environnement,
- favoriser la démocratie participative.

L'organisation de forums de mise en commun pour faire le bilan des ateliers 21 a permis de lister toutes les propositions d'actions recueillies. Il a fallu ensuite les hiérarchiser et les organiser en programme d'actions. L'agenda 21 local de la communauté de communes de l'Autunois a été adopté en novembre 2003.

La définition d'indicateurs pour connaître l'état d'avancement des actions est prévue. La première concrétisation de la prise en compte d'un développement durable à Autun est la mise en place d'une chaufferie-biomasse. (www.cc-autunois.com)

Les acquis

Depuis la Conférence de Rio, l'appropriation par les acteurs publics ou par la société civile du développement durable a beaucoup avancé sans pour autant encore toucher le grand public. Les appels à projets, dans leur sphère de diffusion, y ont contribué.

Au niveau national, cela s'est traduit par une matérialisation du concept grâce aux remontées d'expériences, par la production, le plus souvent la co-production d'outils, et par la constitution d'un réseau de compétences.

Au niveau local, l'évolution constatée au sein des collectivités locales met en évidence des facteurs de réussite. L'expérience des collectivités lauréates constitue véritablement un socle sur lequel reposent les échanges dans le cadre de colloques, de séminaires, d'études ou de recherches, de publications ou de modules de formation.

1. Un progrès dans la compréhension et l'appropriation du développement durable

1.1 D'un concept flou à une expression reposant sur la mise en commun des expériences

Tout porteur de projets souhaitant engager son action dans une démarche de développement durable doit s'entourer de compétences multiples donc de personnes ayant des cultures variées et agissant dans des domaines et à des niveaux différents. L'enjeu est alors de se connaître, de « croiser les regards » pour s'enrichir mutuellement et construire une culture commune sur le développement durable.

Telle a été la démarche du ministère en charge de l'environnement dès 1997 en réunissant au sein du comité de pilotage national agenda 21⁽¹⁰⁾ des institutions, des organismes et des associations de cultures très variées pour rédiger le texte du premier appel à projets et élaborer ensuite la grille d'évaluation des projets. L'élargissement progressif de cette instance pluridisciplinaire a participé à l'enrichissement de la notion du développement durable.

A partir de 1999, les ateliers de suivi agendas 21 ont été proposés aux porteurs des projets candidats. Ils associaient également des experts (élus et techniciens des collectivités territoriales, institutionnels, représentants d'associations, consultants), des chercheurs (sociologues, économistes, ethnologues, archéologues, professionnels du tourisme, de l'habi-

tat...), des chefs d'entreprises... Ils ont permis une clarification des enjeux et des principes du développement durable et son appropriation par tous ceux qui ont été associés à cette dynamique.

En 1997, le développement durable était encore un concept flou. Il devait se traduire concrètement dans les politiques publiques alors que ses principes étaient encore mal compris et mal appropriés. Aujourd'hui, grâce à la mise en synergie des acteurs, sa prise en compte dans la législation et la réglementation, la mutualisation des outils, le suivi des projets et l'expérience acquise par les collectivités françaises mais aussi étrangères, sans compter les travaux d'institutions, d'associations et de chercheurs, nous sommes passés d'un concept à un mode de penser et de faire.

1.2 La constitution d'un réseau de compétences au niveau national (experts, chercheurs, élus, techniciens)

Les candidats et les lauréats aux appels à projets – élus et techniciens –, les membres du comité de pilotage impliqués dans la dynamique de réseau proposée, les experts, les chercheurs associés aux séminaires constituent un véritable réseau de compétences et d'expertises au niveau national sur le

(10) Voir note de bas de page n° 3 page 5

développement durable et les agendas 21. Les assises nationales du développement durable de Toulouse (mars 2002) et la rencontre nationale RIO+10 à Angers (novembre 2002) qui ont valorisé les expérimentations issues des appels à projets ou encore l'intervention des représentants des collectivités lauréates très souvent sollicités en sont la preuve. Il existe maintenant un répertoire d'experts du développement durable rassemblant des élus et techniciens chargés du développement durable au sein des collectivités, des chercheurs, des consultants, des institutionnels, des représentants d'associations ayant été associés à un moment donné au dispositif des appels à projets.

1.3 La multiplication des supports d'information consacrés au développement durable

Au moment du lancement du premier appel à projets en 1997, rares étaient les ouvrages connus sur le développement durable. Progressivement une multitude de documents sur le sujet, d'abord destinés aux « professionnels » et aujourd'hui au grand public ont vu le jour qu'il s'agisse d'ouvrages publiés⁽¹¹⁾ par le MEDD et ses partenaires, la commission française du développement durable, les agences régionales de l'environnement, l'association 4D, Entreprises territoires et développement (ETD), le comité 21, l'Association pour le développement des pratiques du développement durable (APDD), le Centre de documentation sur le développement, les libertés et la paix (CEDIDELP), les collectivités locales et leurs

contributions (Livre Blanc, résolutions) ; ou d'autres ouvrages. Se multiplient également des titres de presse, des films, des jeux informatiques, ou encore des spots publicitaires. Par ailleurs, des portails internet se créent régulièrement, agora 21 était un des premiers en France.

La richesse et la diversité des outils et des expériences, issus des appels à projets, ont permis de capitaliser l'information et des méthodes de travail sous des formes différentes : actes des ateliers de suivi agendas 21⁽¹²⁾ ; ouvrage « Repères pour l'agenda 21⁽¹³⁾ » ; Kit pédagogique « L'agenda 21 local : traduction opérationnelle du développement durable pour un territoire⁽¹⁴⁾ » exemples de co-productions issus du comité de pilotage auxquelles il convient d'ajouter la publication de dossiers documentaires « Outils et démarches en vue de la réalisation d'agendas 21 locaux » qui, rassemblant des extraits d'articles d'experts ou de praticiens, ont participé à l'explicitation du concept de développement durable⁽¹⁵⁾.

L'institut de formation du ministère de l'écologie et du développement durable, avec la participation du MEDD et d'ETD, a bâti une formation pour les services déconcentrés de l'État « Agendas 21 locaux et développement durable des territoires » en s'appuyant sur l'ensemble de cette capitalisation et en faisant intervenir des collectivités locales ayant répondu aux appels à projets (Lille et Rennes Métropole).

(11) Disponibles sur www.ecologie.gouv.fr (voir la liste des ouvrages dans la bibliographie pages 40-41).

(12) Disponibles sur www.ecologie.gouv.fr et rassemblés sur le cédérom « Outils et démarches en vue de la réalisation d'agendas 21 locaux » / MEDD-SEDD, 2003.

(13) Repères pour l'agenda 21 local - Approche territoriale du développement durable / Association 4D, Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement, DATAR, Caisse des dépôts et consignations, sept 2001.

(14) Le kit pédagogique sur l'agenda 21 local a été élaboré en juin 2003 par l'association Entreprises territoires et développement (www.projetdeterritoire.com) et le MEDD-SEDD.

(15) Disponibles sur www.ecologie.gouv.fr

2. Une évolution au sein des collectivités locales

La déclaration de Rio reconnaît le rôle déterminant des autorités locales dans la mise en œuvre concrète du développement durable. Le chapitre 28 d'Action 21 « Initiatives des collectivités locales à l'appui d'Action 21 » leur est entièrement consacré. Leur participation et leur coopération comme facteurs déterminants pour atteindre les objectifs fixés à Rio ont été largement rappelées dans le plan d'actions adopté par les gouvernements lors de la conférence Habitat II à Istanbul en 1996, puis lors du sommet de Johannesburg en 2002. Les collectivités territoriales ont la capacité d'agir en interne, sur leur propre mode de fonctionnement. Ce sont les décideurs locaux qui, en fonction de leurs domaines de compétences, construisent, exploitent et entretiennent les infrastructures économiques, sociales et environnementales, planifient, fixent les orientations et la réglementation locales en matière d'environnement. Ils apportent, par ailleurs, leur concours à l'application des politiques économiques, sociales et environnementales adoptées à des échelons supérieurs (national, régional...). Les élus locaux sont donc en capacité de remettre en cause leur mode d'intervention, de choisir, de décider, de planifier et de prendre en charge le développement territorial dans une perspective durable. Il leur revient de penser et de définir le rôle qu'ils entendent jouer pour transmettre un « devenir durable et désirable » aux générations futures. Au plus près de la population, les collectivités ont la capacité de sensibiliser et de mobiliser les acteurs locaux.

Le développement durable s'accompagne d'une évolution qui, pour les collectivités, se traduit dans les modes de fonctionnement et de travail, qui peuvent se formaliser dans les organigrammes, dans les comportements et la prise de parole des élus et techniciens. Les collectivités interrogent alors leurs choix politiques et leurs pratiques, s'entourent de disciplines nouvelles, inventent des dispositifs, s'emparent de méthodes et d'outils pour développer de nouveaux savoir-faire.

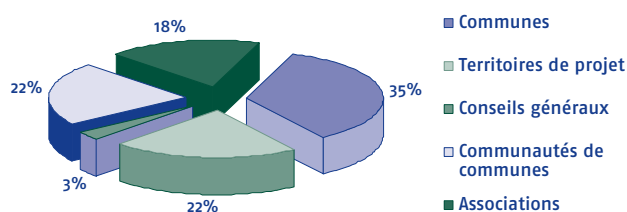
Les démarches de développement durable se différencient des démarches classiques de projet par un engagement clair pour le développement durable dans les choix politiques, la prise en compte du long terme, la mise en place d'un processus parti-

cipatif et l'inscription de la stratégie locale dans des dimensions plus globales.

2.1 Une adhésion plus forte des collectivités territoriales aux principes de Rio

En 1997, la majeure partie des projets candidats concernait des communes (69%), notamment de taille moyenne entre 10 000 et 70 000 habitants (37%) souvent périphériques d'une agglomération. Très peu d'intercommunalités s'étaient portées candidates.

En 2000, l'appel à projets s'est ouvert aux communes rurales ainsi qu'aux associations. Au lendemain de la LOADDT qui fait explicitement référence dans les articles 25 et 26 aux agendas 21 locaux pour les pays et les agglomérations, cet appel à projets portait une attention toute particulière aux territoires de projets. 35% des projets candidats concernaient les communes, 22 % les territoires de projet (8% d'agglomérations, 10% de pays ou d'associations de préfiguration, 4% de PNR), 22% les communautés de communes, 3% les conseils généraux et 18% les associations.



Encore une fois, les collectivités de taille moyenne entre 10 000 et 70 000 habitants représentaient la majorité des candidats (56%), venaient ensuite les communes de moins de 10 000 habitants (19%).

En 2003, les communes de moins de 10 000 habitants représentaient 27% et celles de plus de 200 000 habitants (24%). L'apparition de la participation des conseils régionaux et des conseils généraux montre bien que les élus, quelle que soit l'échelle de territoire sur laquelle ils agissent, se sentent de plus en plus concernés par des préoccupations de développement durable. Les associations ou entreprises agissant en partenariat avec

des collectivités, représentaient 27 % des candidats.

Hormis la dynamique créée par le dispositif des appels à projets, le mouvement s'accélère, surtout depuis le sommet de Johannesburg. Quelle que soit l'échelle de territoire, le développement durable « s'affiche ». Les élus se saisissent davantage des enjeux du développement durable et de plus en plus d'initiatives apparaissent. Par ailleurs, les collectivités territoriales sollicitent davantage des informations et des formations, de l'expertise et de l'accompagnement en matière de développement durable auprès des institutions, associations et cabinets de conseils.

Les agendas 21 émergent fortement là où existe un contexte favorable à leur réalisation grâce à l'animation de réseaux sur le développement durable⁽¹⁶⁾ et une politique régionale territoriale influente. Les démarches d'agenda 21 concernent des territoires urbains comme ruraux. Elles sont portées par des communes, intercommunalités, territoires de projets –pays, agglomérations et parcs naturels régionaux–, conseils généraux et conseils régionaux.

En Ile-de-France par exemple, 21 collectivités territoriales sont engagées officiellement par une délibération dans une démarche d'agenda 21 ainsi que la région et deux départements ; 32 déclarent s'engager prochainement⁽¹⁷⁾. En Rhône-Alpes, 20 territoires se sont également engagés et plus récemment des territoires ruraux alors qu'auparavant seuls les territoires urbains se sentaient concernés⁽¹⁸⁾. Certains conseils régionaux souhaitent accompagner les démarches de développement durable en action sur leur territoire ; c'est le cas de la région Nord – Pas-de-Calais qui a lancé des appels à candidature auprès des collectivités locales successivement en 2000, 2001 et 2003.

Enfin, les collectivités territoriales françaises se sont mobilisées pour la préparation du sommet de Johannesburg sur le développement durable. Présentes au sommet, elles ont réaffirmé, par une résolution française reprise au niveau international, leur rôle d'animation, de planification et d'aména-

gement des territoires pour la mise en œuvre des politiques de développement durable.

2.2 Des modes d'organisation interrogés par la mise en œuvre de pratiques transversales

S'il n'existe pas un modèle unique d'organisation, l'élaboration et la mise en œuvre d'un agenda 21 local ne doit en aucun cas être isolé au sein d'un service, d'une mission. Il doit être l'affaire de tous –élus et services techniques–. Une organisation transversale s'oppose au schéma traditionnel très vertical des collectivités, tant dans l'élaboration que dans la mise en œuvre et le suivi des projets. Le refus de décloisonnement des services est un frein majeur pour engager une démarche d'agenda 21. Pourtant cette approche systémique ne s'oppose pas aux entrées sectorielles et ne remet pas en cause les compétences thématiques des agents dont la technicité aura toujours la même importance. Il ne s'agit pas de réorganiser l'ensemble des services mais plutôt de partir de l'existant et de l'analyse des fonctionnements, des métiers, des pratiques, avant de vouloir les faire évoluer, pour ensuite trouver la marge d'amélioration en vue d'aider à plus de transversalité entre les politiques.

L'organisation et le management doivent permettre le développement d'une communauté de réflexions et d'actions sur le développement durable, son appropriation par chacun et son intégration dans ses modes de travail. La mise en synergie des compétences est appelée à enrichir les projets menés.

Le développement durable est souvent abordé par la question de l'environnement. Il est indispensable de faire en sorte qu'il devienne un principe affirmé par tous les élus et par tous les services quel que soit leur domaine de compétence.

En 1997, le développement durable lorsqu'il était porté par une collectivité, reposait la plupart du temps sur un chargé de mission ayant souvent le statut d'emploi jeune. Désormais, il fait partie des délégations d'élus et il est nommé dans l'intitulé des directions.

(16) Par exemple en Rhône-Alpes (réseau animé par l'agence régionale de l'environnement : Rhonalpénergie-Environnement), en Midi-Pyrénées : le réseau des territoires durables de Midi-Pyrénées (animé par l'agence régionale pour l'environnement en Midi-Pyrénées – ARPE), en Ile-de-France : le réseau Territoires, environnement, développement durable en Ile-de-France – TEDDIF (animé par la DIREN, la délégation régionale de l'ADEME, l'Agence régionale de l'environnement et des énergies renouvelables, l'Agence de l'eau Seine Normandie et Entreprises territoires et développement), en Haute-Normandie : le projet de formation-action développement durable (mené par la DIREN et le CNFPT).

(17) Source : réseau TEDDIF, janvier 2004

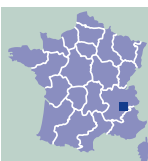
(18) Source : Rhonalpénergie-Environnement, janvier 2004

S'engager dans un agenda 21 impose un mode d'organisation formalisé. Il doit s'accompagner de moyens humains, techniques et financiers et d'une mission claire donnée aux personnes qui en ont la charge afin qu'elles disposent d'une légitimité affichée et du temps nécessaire pour sensibiliser, initier et former. La crédibilité de la démarche dépend de l'exemplarité de son mode d'organisation et de fonctionnement.

Au sein des services techniques, le « porteur de la démarche développement durable » assure généralement une mission transversale qui vient en renfort aux services sectoriels. Son action doit permettre aux élus et aux services techniques de questionner leurs actions et leurs pratiques en amont, pendant et en aval des projets et de contribuer à l'élaboration et la mise en œuvre d'actions concrètes de l'agenda 21. Il participe, par la formation, la création d'outils de sensibilisation et la communication, à l'appropriation du concept, de la démarche et des outils que doivent développer les agents de la collectivité. Il agit en essayant d'associer le plus grand nombre de personnes en interne et en externe. Un comité de pilotage associant des personnes en interne mais aussi des partenaires extérieurs accompagne la démarche et les actions jusqu'à l'évaluation. Il est une structure bien définie et reconnue, à l'exemple du conseil de développement. Sa composition et les partenariats dépassent les entrées sectorielles des politiques publiques.

La plupart des collectivités se dotent maintenant d'une structure nouvelle dès l'origine de la démarche « mission ou service développement durable », animée par un chargé de mission agenda 21, souvent issue du service environnement. Cette structure est généralement rattachée directement au secrétaire général (Tourcoing, communauté de communes de Montrevel-en-Bresse, communauté d'agglomération Mulhouse Sud Alsace, Dunkerque Grand Littoral) ou à l' élu en charge de l'environnement (Grand Nancy), du développement durable lorsque celui-ci est établi (Lille) ou encore directement au maire ou au président (Angers, communauté de communes de l'Autunois). Elle comporte une ou plusieurs personnes selon la structure, les moyens et l'ambition du projet. Chaque élu et service a alors la charge des projets de développement durable qui relèvent de sa compétence, qu'il s'agisse de logement (HQE), de déplacement, d'éducation, etc.

D'autres collectivités ont fait le choix de ne pas créer une structure particulière, de ne pas affecter le développement durable à un service spécifique mais à plusieurs services qui déclinent dans leurs actions une démarche de développement durable (communauté d'agglomération de Poitiers qui associe à la démarche pour le moment la direction générale des services techniques, de la recherche et du développement urbain) ou au secrétaire général des services (SIVOM des cantons d'Avion et de Rouvroy) ou encore directement au cabinet du maire (Valenciennes).



L'agenda 21 de la ville d'Échirolles est confié à deux personnes de la mission environnement, elle-même rattachée à la direction générale des services techniques et à l'élue en charge de l'environnement. Une cellule opérationnelle pilotée par la mission environnement est composée de 25 personnes dont quatre élus représentant 16 services. Cette cellule est missionnée pour suivre pas à pas l'avancée du dossier agenda 21, relire les documents, préparer les décisions de la municipalité sur le dossier. Elle se réunit autant que de besoin (14 réunions en deux ans et demi).



La communauté de communes de Montrevel-en-Bresse a affecté deux agents de développement local au développement durable sous la responsabilité directe de la direction générale des services. L'agenda 21 local est porté par le président et le vice-président « Gestion de l'espace et des affaires agricoles ». Le comité de pilotage, dans un souci d'efficacité, s'est divisé en quatre sous-groupes de travail réunissant une quarantaine de personnes (élus locaux, agriculteurs, responsables de groupements de coopératives, représentants d'associations, résidents, représentants de partenaires départementaux) où l'appui à l'agriculture locale, l'agriculture et l'urbanisme, la découverte du territoire local, le bocage et la forêt correspondant aux axes stratégiques de l'agenda 21. Ces groupes se réunissent 2 à 3 fois par mois et mettent en place les actions du programme de gestion et de valorisation de l'espace, au cœur de la stratégie de l'agenda 21. Le comité de pilotage est aussi force de proposition pour le conseil de communauté, par exemple sur tous les domaines agricoles.



La communauté urbaine de Lille a mis en place un service développement durable avec des moyens humains et financiers adaptés aux ambitions fixées. Ce service, composé de chargés de mission développement durable, est renforcé par une commission de développement durable présidée par la conseillère communautaire en charge de l'agenda 21. Cette commission transversale rassemble deux élus de chacune des douze commissions thématiques de la communauté urbaine et regroupe tous les partis politiques. Si ses fonctions sont diverses, sa mission principale est de susciter des échanges entre les différents services et d'engendrer, en interne, une culture commune sur des sujets complexes de développement durable afin d'aboutir à des propositions concrètes. Ces propositions pourront ensuite mener à des délibérations entre les commissions, le but étant toujours de parvenir à faire évoluer les politiques communautaires. Elle est chargée d'évaluer et d'accompagner la mise en œuvre de l'agenda 21.



Le SIVOM des cantons d'Avion et de Rouvroy a intégré une logique de développement en démontrant sa capacité à mobiliser sans cesse les ressources stratégiques et à développer la culture du réseau. La mise en place de l'agenda 21 s'est traduite par l'instauration d'une nouvelle organisation de travail à l'intérieur du SIVOM qui s'est juxtaposée aux procédures habituelles. Les actions sont coordonnées dans un ensemble cohérent. L'agenda 21 est porté par la secrétaire générale. Un comité technique qui rassemble les techniciens du SIVOM et les structures associées se réunit deux fois par mois. C'est un lieu d'échanges d'informations entre les différents services. Il traite des actions spécifiques ou transversales de façon collective. Un comité de pilotage est composé des élus des quatre communes et/ou de leur représentant (réfèrent agenda 21).



L'agenda 21 du Pays de Gâtine est porté par deux personnes : une chargée de mission territoire et une chargée de mission environnement/paysage au syndicat mixte du pays de Gâtine. Un comité de pilotage s'est constitué pour suivre et mettre en œuvre le projet. Il est composé d'élus dont le président du conseil de développement, et de représentants de la DIREN, l'ADEME, l'institut de formation et de recherche en éducation à l'environnement, le conseil régional, la chambre de commerce et d'industrie, la chambre de métiers, la chambre d'agriculture ainsi que des techniciens du pays.

2.3 Des nouveaux métiers

La culture professionnelle des décideurs, des développeurs et des agents des collectivités est au cœur de toute réflexion sur le processus de changement des pratiques, des métiers et des savoir-faire. Ces savoir-faire doivent s'adapter aux besoins diversifiés induits par la mise en œuvre des principes du développement durable. La qualité technique doit ainsi se doubler de qualités d'animation, de formation, de synthèse, de coordination, de dialogue, d'écoute, de communication, d'anticipation et d'adaptation...

3. Un processus méthodologique éprouvé

3.1 Des démarches qui recherchent l'adhésion des acteurs

La responsabilité et la participation des acteurs garantissent la mise en œuvre opérationnelle d'un agenda 21 local. Sensibiliser, informer, communiquer, à toutes les étapes de la conduite de projets, grâce à la connaissance commune du territoire et

de ses enjeux, est dès lors essentiel pour remporter l'adhésion des acteurs.

- L'information, la communication

Les collectivités territoriales développent des outils pour sensibiliser, initier, responsabiliser, mobiliser les acteurs qui agissent sur le territoire et les habitants et


ainsi entraîner une dynamique. Il faut distinguer ce qui relève de :

- la sensibilisation et la formation au développement durable,
- la communication sur les politiques publiques mises en oeuvre pour contribuer au développement durable,
- l'information pour rendre compte des actions réalisées et de l'efficacité des politiques.

Les outils et les messages sont à adapter à la cible : élus et services techniques de la collectivité, grand public (habitants, usagers, familles...), acteurs locaux qui agissent sur le territoire (associations, entreprises...).


Il s'agit de transmettre une information fiable, inscrite dans la durée, transparente, lisible dans les choix des termes utilisés (trouver un langage commun, vulgarisation des politiques, des procédures, manipulation habile des concepts), et ceci sans créer des inégalités dans l'accès au savoir. Se donner le temps et les moyens d'organiser cette information et l'une des conditions de réussite. Cela nécessite des efforts particuliers en termes de pédagogie, de méthodes d'animation, d'innovation dans la conception d'outils de communication, de formation et d'information.

Les outils de communication classiques sont généralement utilisés tels que les journaux et bulletins de la collectivité, la presse locale, les sites internet ainsi que des campagnes, des expositions, des plaquettes et/ou des affiches spécifiques (SIVOM des cantons d'Avion et de Rouvroy, Grenoble, Angers, Échirrolles, communauté d'agglomération du pays de Lorient, Montrevel-en-Bresse). Les collectivités profitent des manifestations pour communiquer avec le public (foire locale et concours de labour à Montrevel-en-Bresse). L'intranet ou des journaux internes favorisent aussi les relations entre les différents services et les différents secteurs d'activités.




La ville de Chambéry publie des articles et actualités dans ses journaux et bulletins. Les actions du projet de solidarité urbain-rural développées entre la ville et les deux parcs naturels


régionaux du massif des Bauges et de la Chartreuse sont inscrites dans les rapports d'activités des PNR, les documents d'orientation de Chambéry ou encore dans les bilans de mandat à l'occasion des élections.



La ville d'Angers a mené différentes opérations de communication telles que : l'élaboration d'une exposition sur le développement durable, et plus particulièrement sur la Haute Qualité Environnementale (HQE) accompagnée d'un document de sensibilisation ; la mise en ligne des plans d'actions « Angers-Ville Durable » sur le site internet de la ville pour une plus large diffusion de ses documents⁽¹⁹⁾ ; l'organisation d'expositions : « Du génie pour l'énergie », « L'écologie » du Comité 21, « L'environnement et le développement durable », « L'an 2025 », « 8 milliards de visages », « Nourrir les hommes », « Pesticides dangers », « Lampe basse consommation d'énergie » présentées à la maison de l'environnement de la ville d'Angers ; la réalisation d'une plaquette de sensibilisation sur le développement durable à travers la présentation du parc de Balzac ; l'élaboration de dossiers sur le développement durable pour la presse (relais d'information auprès des angevins) ; la diffusion d'articles sur le développement durable au travers du journal « Vivre à Angers »...



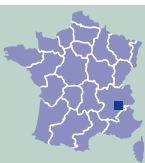
La communauté de communes de l'Autunois consacre à l'agenda 21 une page sur douze du magazine intercommunal. Elle communique également sur la démarche grâce au site internet et à de nombreux articles de presse ou encore par une information directe dans les boîtes aux lettres (2 à 3 fois par an).



L'agence régionale pour l'environnement en Midi-Pyrénées, en partenariat avec le conseil régional Midi-Pyrénées, l'agence de l'eau Adour-Garonne et la délégation régionale de l'ADEME Midi-Pyrénées a réalisé une exposition sur le développement durable « Le progrès sans dérailler⁽²⁰⁾ », présentée en permanence en accès libre à la maison régionale de l'environnement.

(19) http://www.angers.fr/page/p-171/art_id-/

(20) <http://www.arpe-mip.com/content.htm>



La ville d'Échirolles a créé un logo et une plaquette « Échirolles a RDV avec la terre » destinée au grand public. Cette plaquette fait le point sur ce qu'est l'agenda 21 d'Échirolles et sa méthode d'élaboration. En complément de cette information grand public, la ville d'Échirolles relaye l'information en utilisant le journal municipal « Cité Échirolles », la presse locale, le site internet. Elle organise des événements, des visites de sites pour les habitants ainsi que des expositions thématiques grand public et scolaire. Elle a mis en place un programme d'éducation à l'environnement via un appel à projets pour les classes (écoles maternelle et primaire) sur les thèmes de l'agenda 21. 50 agents relais sont missionnés pour faire circuler de l'information collective sur le développement durable et venir enrichir le diagnostic, faire des propositions d'actions et faire participer les habitants (190 personnes) à la mise en place d'actions. En interne, « ICI agents », le journal du personnel, fait le point sur la démarche.



La communauté d'agglomération du pays de Lorient a créé un centre de ressources développement durable en partenariat avec l'association CRISLA (Centre de réflexion d'information et de solidarité avec les peuples d'Afrique, d'Asie et d'Amérique du Sud). Par ailleurs, elle a organisé un salon sur le développement durable intitulé « Terre » (avril 2003) pour mener une action pédagogique visant à mieux comprendre le développement durable. Cette rencontre rassemblant les acteurs de Cap Lorient a été organisée conjointement avec l'association Nature et Culture. Elle a représenté une opportunité pour développer une collaboration constructive entre l'agglomération et les associations. Par exemple, dans le cadre de ce salon, un jeu de piste « le labyrinthe du développement durable » a été conçu pour les visiteurs.

- Le besoin de formation

Une des premières étapes d'un agenda 21 consiste à sensibiliser puis à former les élus et les services techniques aux enjeux du développement durable tout en s'inscrivant dans l'action. S'il fait appel à des modules de formation « externes », bien sou-

vent leur élaboration en interne par un groupe restreint d'agents, participe aussi au programme de formation.



La communauté d'agglomération de Poitiers a mis en œuvre dès 1997 un programme de formation à destination des services. Cette formation s'est déroulée de la façon suivante :

→ une première phase de sensibilisation des membres du comité de direction a été organisée autour de six réunions présidées par le secrétaire général pendant lesquelles les principes de développement durable ont été appréhendés d'une part dans leur généralité et d'autre part en essayant de les adapter aux enjeux spécifiquement poitevins. Plusieurs décisions ou réalisations de la collectivité ont été « décryptées » à l'aune des principes du développement durable. Un ensemble de propositions, pouvant servir de référentiel a priori pour une « action publique durable » a été identifié.

→ une deuxième phase menée auprès de cinq services de l'administration a été expérimentale. Chaque service a été sollicité pour choisir un thème de travail qui devait répondre à des critères de transversalité, d'opérationnalité, de concertation et de participation avec les habitants. Ce travail ne devait en aucun cas ralentir l'activité des personnes impliquées, mais au contraire les aider, dans la mesure du possible, à enrichir et élargir leur expérience quotidienne. La méthode de travail utilisée avec les services s'est construite au fur et à mesure de l'avancée de la démarche. L'objectif, pour chaque service, n'était pas de démontrer l'intérêt de l'action retenue, mais de faire la preuve de l'opportunité qu'il y a à utiliser le développement durable en tant que nouvelle méthode pour la traiter.

Plus récemment, la communauté d'agglomération de Poitiers a élaboré, avec l'appui de l'Institut de formation et de recherche en éducation à l'environnement, une formation au développement durable destinée aux membres du conseil de développement durable. Elle a aussi réalisé une vidéo sur la perception du développement durable par les différents services et son implication dans leurs projets, leurs actions. Cette vidéo a permis de sensibiliser ceux qui ont participé

à sa réalisation. Aujourd'hui c'est un outil de sensibilisation auprès des services ou partenaires extérieurs (conseil de développement par exemple).



Le syndicat mixte d'action pour l'expansion de la Gâtine, pour qui la formation des acteurs du pays au développement durable semblait fondamentale, a mis en place un programme de formation à destination aussi bien des élus, des techniciens, des associations, voire, selon leur disponibilité, des chefs d'entreprises et de leurs personnels, en sollicitant l'institut de formation et de recherche en éducation à l'environnement (Ifree).

L'objectif était de faire connaître des pratiques et caractéristiques du développement durable afin de donner une nouvelle dynamique sur le territoire. Les formations ont débuté par un tronc commun abordant l'histoire et les principes du développement durable puis des témoins extérieurs ont été sollicités pour animer des ateliers thématiques sur l'eau, la Haute Qualité Environnementale (HQE), l'aménagement paysager, etc. dans une perspective d'échange d'expériences. 130 acteurs locaux participent à ce module de formation.

D'autres collectivités mettent en place des formations destinées aux acteurs qui agissent sur le territoire afin de les responsabiliser et de les associer à la démarche. C'est le cas, par exemple, de la ville de Chambéry qui a formé les agriculteurs à la loi SRU ou encore de la communauté urbaine de Dunkerque ou de la commune d'Angers qui ont souhaité former les différents acteurs du bâtiment et notamment les bailleurs à la démarche HQE.

- Des approches participatives, contradictoires et de coproduction

La coproduction d'un projet suppose l'élaboration et la mise en œuvre de politique publique en les pensant et en les réalisant de façon à impliquer le plus grand nombre possible d'acteurs à toutes les étapes d'un projet : identification des enjeux, élaboration du projet, réalisation, gestion et évaluation. Elle permet de s'assurer de l'adaptation du projet et de son appropriation en trouvant des réponses au plus près des personnes concernées. L'appel à l'expertise d'usage favorise la créativité et l'enrichissement des projets. Cette approche, basée

sur des choix plus concertés où les intérêts contradictoires sont clairement posés, entraîne plus de cohérence et de complémentarité. Cependant, les règles de l'échange doivent être posées : les rôles clarifiés, les compétences et responsabilités de chacun des acteurs reconnues et respectées de façon à entrer dans une logique de reconnaissance mutuelle des apports de chacun.

Pour coproduire un développement durable du territoire, les collectivités locales doivent créer les conditions d'une démocratie locale et participative. Chacun dispose d'une information pouvant être transmise aux décideurs. D'autres formes d'association, de concertation, de dialogue seront recherchées, les procédures et instances de concertation (forum agenda 21, atelier urbain, ateliers développement durable, comités de quartier...) doivent être renforcées ; des lieux (instances) et des temps d'association (horaires des réunions adaptés aux acteurs, aux différentes étapes du projet, temps nécessaire à l'écoute, à la confiance et à l'expression) pourront être aménagés afin de faire exprimer et circuler l'information.

Il s'agit également d'améliorer le partenariat entre les secteurs public et privé, ou encore d'aider à la construction du tissu associatif et l'associer progressivement. Ceci nécessite un véritable travail de patience, d'échange et d'écoute, à l'exemple de la ville de Martigues avec l'observatoire de la santé ou encore des observateurs de quartiers de la ville de Rillieux-la-Pape qui cherchent à établir un contact bien particulier, voire presque individuel avec les habitants. Il est indispensable de trouver d'autres moyens d'obtenir des informations ainsi que des réactions d'acteurs pour parvenir à préciser les enjeux du développement durable.

L'appel à l'intelligence des citoyens (force de proposition, d'innovation et d'initiative, de définition des enjeux, de décision, d'entrepreneuriat) s'observe de plus en plus. « L'intelligence collective » est alors mise au service de la coproduction d'un développement territorial plus cohérent et partagé.

Ceci implique des efforts particuliers en termes de méthodes d'analyse, d'animation, d'innovation et de moyens. La mise en place d'une mobilisation active, soutenue et continue des acteurs locaux constitue un défi permanent. Développer les conditions d'une coproduction oblige les décideurs et les responsables à modifier leur regard et à considérer

Le terrain comme étant une ressource, un échelon à partir duquel il est possible de construire collectivement.



Dans le cadre de son agenda 21, la ville d'Échirolles a souhaité, entre autres, organiser l'écoute et la participation systématique des habitants –y compris des populations fragilisées et des

acteurs économiques– aux processus décisionnels de la ville en intégrant et en dynamisant le travail déjà mis en place concernant la politique de la ville. Dans le cadre de sa démarche, la ville a créé le Forum 21, instance de concertation spécifique à l'agenda 21 local. 700 habitants tirés au sort ont été invités par téléphone à y participer. Ce forum est constitué d'habitants, d'élus et de représentants des services concernés. Son objectif principal consiste à prendre en compte les aspirations des habitants. Il permet également de les sensibiliser au développement durable. Il réunit en moyenne 120 habitants volontaires à chaque séance.

Le Forum 21 est animé par un prestataire extérieur : ce choix, apprécié par les participants, favorise l'expression libre et le dialogue.

Lors de la première séance du Forum 21, une charte définissant les règles de fonctionnement a été adoptée par l'ensemble des participants. Huit thèmes privilégiés ont été sélectionnés donnant naissance à huit ateliers de travail : Circulation et déplacement ; Qualité de l'air ; Aménagement urbain ; Risques majeurs ; Bruit ; Déchets ; Information, communication et citoyenneté ; Lien social et solidarité. Ses ateliers réunissent une trentaine d'habitants volontaires. Des experts extérieurs ainsi que des techniciens et des élus de la ville sont invités à apporter leur éclairage sur les thèmes de travail qui les concernent.

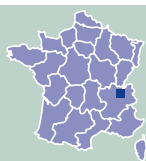
En parallèle, la ville d'Échirolles a organisé en juin 2003 un colloque national sur la citoyenneté. Elle a renouvelé cette initiative en juin 2004.



La communauté de communes de l'Autunois organise une fois par an une conférence ainsi que des ateliers dans plusieurs communes pour faire remonter des propositions. Elle profite également des manifestations locales pour être à l'écoute des habitants.



Le conseil de développement durable de la communauté d'agglomération de Poitiers constitué de 91 membres (élus, institutionnels, associations) joue un rôle important pour la construction d'un développement durable de l'agglomération.



En 1999, la ville de Chambéry a organisé, avec le ministère en charge de l'environnement, un atelier de suivi agenda 21 national⁽²¹⁾ et parallèlement un séminaire local pour rassembler les acteurs locaux et régionaux.

- La mise en cohérence et l'articulation des échelles spatiales (territoires), temporelles (projets, acteurs et habitants/usagers) : les réseaux, le partenariat

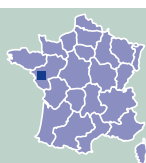
En matière de développement durable, il est essentiel de prendre en compte les différentes échelles territoriales (quartiers, communes, intercommunalités, positionnement infra-régional, littoral, relations urbain-rural, transfrontalières ou encore internationales) et leurs interrelations et complémentarités. Cette articulation ne peut se faire que par la mise en synergie des acteurs pour une meilleure connaissance et reconnaissance des compétences, domaines d'actions et dynamiques de chacun mais aussi pour une meilleure coordination et diffusion de l'information. La mise en réseau permettra d'agir efficacement à la bonne échelle en faveur de l'intérêt général et dans le sens de la meilleure proximité possible, tout en respectant les répartitions des compétences respectives des acteurs concernés. Elle favorisera une meilleure gestion concertée des ressources, le développement d'initiatives, l'enrichissement mutuel, le croisement de logiques et de pratiques, le renforcement ou la création de solidarités, de partenariats...



La ville de Chambéry s'est engagée dans un agenda 21 local en vue de concrétiser le principe de solidarité territoriale et de mettre en place des dispositifs pérennes de concertation et de montage des projets. Ceci se traduit par un renforcement des collaborations entre acteurs urbains

(21) développement durable : équilibre et solidarité urbain-rural (Chambéry, sept. 1999), ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement, Cités unies France, nov. 2001. www.ecologie.gouv.fr

et ruraux avec les parcs naturels régionaux de la Chartreuse et du massif des Bauges. L'objectif est aussi de développer des pratiques et des critères de développement durable sur les projets mis en œuvre et de dynamiser une force de proposition locale en faveur de la solidarité urbain-rural dans les ateliers de programmation et planification. Cette coopération entre les trois territoires s'est concrétisée par des actions telles que : le développement d'échanges entre écoles et d'outils pédagogiques, le fait de favoriser la consommation urbaine de proximité, l'accompagnement de la mise en relation de producteurs ruraux et d'entreprises agro-alimentaires, le développement de la filière bois de proximité, la continuité des chemins de grande randonnée dans les villes portes... Le projet se poursuit par d'autres actions : par exemple un travail sur le SCOT qui regroupe 105 communes du PNR des Bauges et de Chambéry Métropole. Le projet est de maîtriser, en particulier, la périurbanisation sur les 15 communes de superposition des périmètres.



La ville de Bouguenais s'est lancée dans un programme original qui a pris le nom de POLLEN « réseau des villes fertiles » et qui avait notamment pour ambition la maîtrise de l'étalement

urbain et la mise en valeur des espaces naturels et ruraux. Sa mise en œuvre a commencé dès 1995 et s'est achevée en 2001. Le projet Pollen était un mode d'actions « cantonné » exclusivement à la protection et à la mise en valeur (environnementale, sociale et culturelle) des espaces naturels et ruraux de la ville. C'était un contrat de développement entre la municipalité et la population pour que celle-ci participe aux choix sur l'avenir de leur territoire. Il s'agissait de valoriser l'espace disponible, très partiellement dévolu à l'habitat, en encourageant sa mise en valeur par l'agriculture et le tourisme de proximité.

Cette méthode et cette culture se sont progressivement inscrites dans les processus municipaux. En 2001, la commune a décidé de se lancer dans un agenda 21 local. Ceci a pour résultat une approche des projets plus territorialisée basée sur des contacts avec les populations des quartiers de la ville et des villages voisins. Preuve de la volonté d'ouverture aux territoires environnants, le réseau des villes fertiles est un partenariat né d'une char-

te signée en 1997 entre la chambre d'agriculture, l'agence d'urbanisme et sept communes. La transformation du district en communauté urbaine de Nantes (1^{er} janvier 2001) a permis d'étendre le périmètre du réseau des villes fertiles à celui de l'agglomération. Son action porte toujours sur le maintien d'une agriculture en milieu périurbain (soutien aux exploitations agricoles existantes et aux nouveaux exploitants ou aménagement des espaces agricoles), la création de liens entre ruraux et urbains. La compétence « environnement » a aussi été transférée à la communauté urbaine de Nantes, Madame Verchère, maire de Bouguenais étant elle-même « Présidente de la commission environnement » de la communauté urbaine.

L'articulation des échelles est essentielle autant au niveau international qu'à l'échelle d'un pays, d'une intercommunalité, d'une collectivité. L'intégration d'une mobilisation locale dans une démarche plus globale répondra aux problématiques majeures telles que les inégalités Nord/Sud, le changement climatique...

Il faut également tenir compte des différentes échelles de temps sur lesquelles se placent les générations actuelles et futures ; rechercher des rapprochements entre les rythmes des habitants, des élus (mandat), des chefs d'entreprises..., mais aussi des procédures, des projets ; concilier le temps du projet de territoire et celui des autres projets mis en œuvre car ceux-ci peuvent se chevaucher à des rythmes différents... ; laisser à chacun des partenaires le temps de s'approprier les projets, les lois et la « culture développement durable » ; chercher à adapter au mieux les horaires en fonction des besoins essentiels des populations et des acteurs locaux.

- La pédagogie par l'exemple

Pour convaincre, expliquer et mobiliser, la pédagogie est aussi importante que les outils et démarches employés. Les acteurs doivent s'organiser autour d'un projet, développer des actions significatives, des projets simples et démonstratifs correspondant à une sensibilisation pour ensuite élargir l'action à un projet plus ambitieux (effet d'entraînement). La pédagogie par l'exemple permettra, au démarrage, de surmonter les blocages. Il est important de capitaliser pour améliorer les pratiques, les méthodes

et les outils mais surtout pour faire reconnaître la démarche.

Par ailleurs, il ne s'agit pas de se cantonner à l'approche environnementale, mais de développer des actions relatives, par exemple, aux politiques sociales ou à la commande publique, etc.. S'obliger à prendre du recul, échanger avec d'autres, et voir ce qui se fait ailleurs peut encourager les moins convaincus.



Le **syndicat mixte d'action pour l'expansion de la Gâtine**, dans le cadre du module de formation qu'il propose aux acteurs du pays, se base sur des exemples concrets développés en France et à l'étranger (présentation du budget participatif de Porto Alegre). Il s'agit de donner envie de construire autrement ; d'expliquer également qu'il ne s'agit pas forcément d'entreprendre tout de suite une démarche de développement durable sur tous les champs à la fois mais qu'en s'accordant le temps nécessaire, il est possible de s'approcher de ce but. Dans le cadre des ateliers thématiques de formation, le syndicat mixte amène systématiquement les acteurs à découvrir sur place une expérience et à la décortiquer (découverte d'un projet HQE à Bordeaux, par exemple). « C'est une façon idéale de démystifier l'aspect très technique et onéreux d'une telle démarche ».



Avant d'engager la mise en place de son agenda 21 (voté en avril 2001), c'est l'adhésion de tous, élus (les 150 conseillers communautaires jusqu'aux adjoints de ses 43 communes) et techniciens, que l'**agglomération de Saint-Étienne** entendait favoriser. Pour cela, elle a mené une action de sensibilisation en utilisant l'outil vidéo. « Cartes sur table », montre des applications concrètes, à la portée de tous, dans la vie de tous les jours, sur le terrain, à toutes les échelles, dans les villes et les villages. C'est un outil pédagogique monté avec l'aide de la DIREN et du conseil régional de Rhône-Alpes d'après un scénario technique écrit par l'association des pratiques du développement durable. Il présente des témoignages d'acteurs de quatre collectivités de la région sur leurs réalisations : un PDU volontaire ou un schéma de déplacements vélo à Romans-sur-Isère (26), une chaufferie bois dans le PNR du Pilat (42), un exemple de concer-

tation avec les habitants et une remise à plat du fonctionnement des services municipaux à Échirolles (38), la démarche environnementale de la zone d'activités de Savoie-Technolac (73).

3.2 La transversalité des approches

La transversalité des enjeux du développement durable des territoires prend en compte les interdépendances des nombreux domaines ou thématiques (environnement, social, économique, culture, habitat, logement, déplacement, tourisme...) qu'ils recouvrent. La mise en synergie des services et des acteurs aux disciplines multiples, de milieux variés, agissant à des échelles territoriales différentes amène à « croiser les regards » et donc à favoriser une meilleure cohérence entre des actions sectorielles et entre des objectifs définis, des actions et des moyens engagés. Elle permet d'appréhender les contraintes de chacun et de prendre en compte l'articulation entre les planifications réglementaires (SCOT, PLU...), les projets, les contrats. Elle est de nature à faire émerger de nouvelles idées, de nouveaux projets.


La transversalité n'est possible que si chacun des acteurs reconnaît que ses propres décisions et actions peuvent avoir des répercussions directes et indirectes, positives ou négatives, dans d'autres domaines ainsi que pour les générations présentes et futures. Elle implique le décroisement, le croisement des logiques et des pratiques institutionnelles et professionnelles, la création de structures transversales et pluridisciplinaires (groupes de travail, comité de suivi, comité de pilotage...). La transversalité se construit en interne au sein de la structure porteuse du projet mais aussi en externe avec ses partenaires.

- La connaissance du territoire


A toutes les échelles de projet, la connaissance du territoire constitue la base indispensable à l'expression des enjeux de celui-ci. Avant d'élaborer un diagnostic, il faut appréhender le territoire –établir un état des lieux– décomposer sa complexité au regard de la notion de développement durable, afin de définir les champs à explorer.

Le diagnostic territorial ne doit pas se limiter à une

approche technique, ni être dissocié d'une élaboration participative. Prospectif et reposant sur l'observation des modes de vie dans leur diversité, il met en évidence les tendances et les évolutions possibles, par le croisement des projets des acteurs et par celui des savoirs et des savoir-faire des experts en charge habituellement, chacun pour leur compte, des seuls diagnostics économique, urbain, sociétal ou environnemental. La connaissance du territoire doit faire appel au concours de la vie associative et à son expertise. Ceci suppose des méthodes d'animation nouvelles, des débats et bien sûr une large information.



En 1998, après un travail sur sa charte de l'environnement, la ville de **Rillieux-la-Pape** a mis en place un dispositif d'observation des usages de la ville et de ses espaces⁽²²⁾. Depuis, une équipe d'observateurs de quartiers conduit des missions d'observation à la demande des services municipaux comme des partenaires de la ville. Les observateurs partagent et capitalisent la connaissance acquise avec les acteurs locaux et les habitants. Ils ont pour mission de décrire les usages de la ville, l'environnement immédiat ou proche, la manière dont les habitants se l'approprient, vivent ces espaces, utilisent ces rues, ces places, ces cheminements, usent de ces équipements, en appréhendent le fonctionnement et les contraintes. Ces éléments de connaissance sont nécessaires au moment d'une programmation, de la conception d'un aménagement, de la définition d'un projet de gestion ou dans l'évaluation mais également dans les usages et pratiques de la vie quotidienne. Le partage de cette connaissance de la ville est un préalable à l'ouverture d'espaces de négociation entre élus, habitants, techniciens et partenaires locaux ; il est un levier de renouvellement de la démocratie locale ; il participe à la transformation de l'action publique en vue d'un développement durable porteur de sens pour chacun.




L'observatoire communal de la santé (OCS) de la ville de **Martigues** a été créé en 1992 afin d'évaluer le lien entre la santé de la population et son

environnement local. Les 369 médecins libéraux, hospitaliers, mutualistes, du travail, et les salariés, les acteurs et victimes de maladies professionnelles ainsi que les élus, soucieux de la santé publique, contribuent à alimenter ce système d'information. Ainsi, à l'échelle de la commune, une mise en réseau d'informations est recherchée en vue d'établir un tableau de bord des pathologies professionnelles « produites » par les activités économiques locales et d'identifier les postes de travail à risques. Ce tableau de bord est largement diffusé auprès de la population.

Il permet d'élargir le champ d'observation à l'ensemble des facteurs environnementaux présents sur le territoire concerné et de mettre en synergie, autour de la question de la prévention des risques sanitaires et environnementaux, des acteurs aussi divers que les entreprises, la direction régionale du travail, l'assurance maladie, etc.

Cet outil met en évidence des situations concrètes qui méritent une attention particulière et suggèrent des réponses positives, tant au niveau individuel que collectif en matière de santé. Ces informations codifiées ont permis aux médecins (généralistes) de pouvoir acquérir une connaissance plus importante de l'environnement, de leurs patients et donc d'introduire dans leurs pratiques quotidiennes la prescription d'analyses ou d'examens dans le cas de symptômes bien déterminés ou d'exposition du patient. L'OCS permet le soutien du déclarant et un meilleur accès au droit, un suivi médical plus complet des personnes exposées, l'assainissement des postes de travail à risques, une nouvelle veille sanitaire sur les risques émergents, l'interpellation des pouvoirs publics chargés de la santé... au profit de la prévention.



L'observatoire de l'agriculture locale mis en place par **Montrevel-en-Bresse** a été réalisé dans le cadre de son agenda 21 orienté vers un programme de gestion et de valorisation de l'espace. Cette base de données élaborée à partir de rencontres recense les agriculteurs de plus de 50 ans de la communauté de communes et permet d'identifier les projets de cessation. L'objectif est d'anti-

(22) Au regard de l'intérêt de la démarche développée à Rillieux-la-Pape, avec le soutien du programme européen Life environnement mais aussi de nombreux ministères, institutions et organismes français, il est apparu nécessaire de dégager des éléments de méthode transférables à d'autres sites, d'apprécier les atouts, les potentiels, mais aussi les écueils auxquels la ville de Rillieux-la-Pape s'est trouvée confrontée pour aider d'autres communes à concevoir de tels dispositifs ou renforcer des projets similaires. Ainsi, un ouvrage a été publié : « Observateurs de quartiers. Élément pour une démarche. A partir de l'expérience de Rillieux-la-Pape », ministère de l'écologie et du développement durable, secrétaire d'État au développement durable, DIREN, ville de Rillieux-la-Pape, juin 2003.

ciper certaines situations d'enclavement ou de démantèlement et de repérer les cédants et les repreneurs potentiels.



L'agence régionale pour l'environnement en Midi-Pyrénées a élaboré, avec IDE Environnement (Ingénieurs conseils de l'environnement et du développement durable) et le réseau

des territoires durables, un guide méthodologique « De l'élaboration du diagnostic territorial à l'élaboration d'un programme d'actions⁽²³⁾ ». L'approche utilisée se développe à partir d'une conception multidimensionnelle du développement, d'une démarche résolument participative et de la richesse des potentialités locales. Il s'agit d'un cadre méthodologique unique qui s'applique à toutes les étapes de la programmation, du diagnostic de la situation et des tendances du territoire à l'analyse de projets en mesurant les impacts attendus ou encore les objectifs à poursuivre. Cette méthode de diagnostic de développement durable est aujourd'hui largement diffusée. De tels diagnostics sont d'ailleurs désormais financés par le conseil régional et l'ADEME.

- L'évaluation : l'interrogation au regard du développement durable

L'évaluation doit être systématique et permanente tout au long du processus de conduite de projet. Il est nécessaire de créer des outils et les instances correspondantes (comité de suivi, par exemple). L'évaluation doit permettre d'éventuelles révisions aux niveaux opérationnel et stratégique ou encore la réorientation des choix de développement. L'évaluation, quand elle est pensée en amont, constitue un moyen d'apprentissage du développement durable et une bonne occasion d'associer de multiples acteurs. Elle permet d'interroger les politiques publiques et les pratiques au regard des finalités du développement durable.



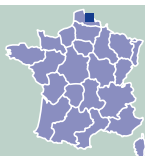
La communauté urbaine de Dunkerque Grand Littoral, avec l'appui d'Extra-Muros Consultants et de 80 acteurs relais mobilisés, s'est engagée dans une démarche « basée sur l'évaluation, par chacun, de ses pratiques actuelles et de

leurs impacts. Elle a pour objet de changer le regard, de découvrir la richesse du développement durable pour l'intégrer dans les actions futures ». Cette méthode peut être utilisée pour chaque action, projet, politique, actuels ou futurs dans la phase de définition, de mise en œuvre et de suivi.

Deux outils ont été élaborés collectivement sur une période d'un an :

- une grille de questionnements⁽²⁴⁾ qui contribue à interroger les utilisateurs pour intégrer le développement durable dans la conception et la mise en pratique d'actions, de projets ou de politiques,
- des schémas de performance qui permettent aux acteurs d'identifier leurs objectifs, les paliers pour y arriver, les indicateurs et les acteurs concernés.

Aujourd'hui, cette méthode⁽²⁴⁾ permet à Dunkerque Grand Littoral d'évaluer ses politiques, ses projets, ses actions et ses pratiques au regard du développement durable. Elle aide les acteurs locaux qui ont participé à son élaboration à mieux appréhender, comprendre et mettre en pratique le développement durable. Porteurs de la démarche, ils sensibilisent à leur tour leurs partenaires.



Le GPV Lille Métropole avec Extra-Muros Consultants a procédé à une analyse de la convention d'application du GPV au regard du développement durable. Cette grille permet de rechercher le croisement entre politique de la ville et développement durable. Elle propose des interrogations avec :

- quatre clefs d'entrée du développement durable : le développement de l'économie plurielle, la cohésion sociale de la solidarité, l'environnement et la participation,
- six principes complémentaires entre eux : précaution, prévention, optimisation des moyens, responsabilisation, subsidiarité, réversibilité,
- six conditions : le partenariat, la transversalité, l'articulation des échelles, le droit à l'initiative, la

(23) <http://www.villesdurables-mip.com/>

(24) La grille de questionnements est disponible sur <http://www.dunkerquegrandlittoral.org>

Évaluation en terre de développement durable - Carnet de bord - Dunkerque Grand Littoral, Extra-Muros Consultants, 2003

conduite de projet, l'évaluation/capitalisation.

Elle repose sur quatorze questions génériques c'est-à-dire liées aux quatre dimensions du développement durable, aux six principes et aux six conditions. Elle vise à procéder à une relecture « idéale » puis à préciser, au regard de la situation locale et d'un échéancier, les axes de compléments ou d'ajustements possibles.

- La prospective⁽²⁵⁾

La prospective est une méthode qui permet de prendre en compte les enjeux à très long terme dans une approche globale, systémique pour mieux guider l'action dans la durée. Elle est basée sur une démarche participative. Elle repose sur l'observation des modes de vie dans leur diversité. Il ne s'agit pas seulement de mettre en évidence les tendances et les évolutions possibles, par le croisement des projets, des acteurs et des savoirs des experts mais d'anticiper et d'éclairer les réponses possibles aux interrogations soulevées.

Elle peut permettre d'orienter le principe de précaution vers l'identification des problèmes et l'anticipation des crises pour les générations présentes et futures, de prendre en compte l'évolution des modes de vie des populations (par exemple, le vieillissement des populations qui nécessite souvent une organisation et une adaptation des services).



Entre novembre 1998 et 1999, le Pays de Gâtine a engagé une réflexion prospective sur l'avenir du territoire. Les porteurs du projet se sont mobilisés et ont créé une commission de travail

spécifique « Commission prospective » (qui deviendra par la suite le conseil de développement) dont l'objectif était de définir les axes majeurs d'une politique de développement pour les années à venir avec la volonté d'une participation large des acteurs du pays : élus, communautés de communes, entreprises, socioprofessionnels, associations et chambres consulaires.

La mobilisation des acteurs nécessitait de se doter d'une méthodologie participative tout en s'appuyant sur l'organisation interne, les communautés de communes et le réseau des acteurs existants. Pour conduire cette opération, le pays a sollicité l'assistance technique de l'Interconsulaire action des Deux-Sèvres (chambre de commerce, chambre des métiers et chambre d'agriculture) et l'intervention d'un universitaire Henri Franchet. Ceux-ci ont piloté l'opération aux côtés du pays (structure de coordination).

La démarche appliquée, « Démarche de programmation participative et analyse causale (DPPAC) », est issue d'outils de programmation mis au point dans divers domaines au sein du pays. Elle s'appuie sur des outils simples favorisant le partenariat et l'intersectoriel, sur une prise de conscience des difficultés et sur la mise en place d'une dynamique de changement. Le pays a donc orchestré une véritable consultation auprès de tous les élus et acteurs du développement de la Gâtine pour que ceux-ci expriment leurs attentes, leurs besoins et proposent des choix d'avenir, des projets ou des actions à privilégier comme leviers du développement du territoire à l'échelle 2000-2010 (diagnostic participatif et prospectif). Depuis, ce diagnostic a été validé par les élus suite aux élections municipales de 2001 et le pays s'est engagé dans un agenda 21 à travers la charte de pays élaborée collectivement.

4. Des critères d'analyse et de reconnaissance des démarches territoriales de développement durable

La culture commune construite progressivement avec le « comité de pilotage agenda 21 » a permis l'élaboration de grilles d'analyse⁽²⁶⁾ qui ont servi à évaluer les projets candidats aux trois appels à projets successifs et qui sont le support à la caractérisation proposée ci-après.

Le MEDD a proposé, depuis avril 2004, une réflexion sur un système de critères des démarches de développement durable des territoires. Il est souhaité que ce système soit le plus largement partagé en premier lieu par les services de l'État et les collectivités territoriales, mais aussi par les autres acteurs

(25) voir l'ouvrage : « Prospective et planification territoriales : état des lieux et propositions - Guy Loinger, Claude Spohr - METLTM ; notes du centre de prospective et de veille scientifique, 164 p, mars 2004.

du développement territorial : les entreprises, les organismes financeurs publics et privés, nationaux, européens voire internationaux, les associations représentant les acteurs sociaux, environnementaux ou culturels.

Cette nécessité de reconnaissance répond au besoin de mettre en place un cadre de référence, permettant la cohérence et la synergie de l'action publique, au fur et à mesure que se mettent en place les politiques territoriales faisant référence au développement durable, et que se développent les projets d'agendas 21.

Compte tenu à la fois de la complexité et de la singularité des situations locales, cinq critères de reconnaissance ont été proposés. Ils concernent davantage la démarche que le contenu des politiques qui est seule à même de pouvoir « encadrer » les projets de développement des territoires. Ils sont tous interdépendants, et répondent à des impératifs de simplicité et de maniabilité :

- **la participation** rend compte de la complexité du système local. Elle concerne les habitants, usagers et acteurs du territoire pendant les phases d'élaboration, de mise en œuvre et d'évaluation. Elle suppose de reconsidérer la répartition des moyens, des temps affectés à chacune des étapes de la démarche de projet ;
- **la stratégie d'amélioration** suppose une démarche prospective et l'innovation. Tout projet doit apporter une amélioration de la situation initiale au regard du développement économique, de la cohésion sociale et de la qualité de vie de chacun, de l'objectif de conservation

des ressources naturelles pour les générations futures, de la préservation du patrimoine naturel et culturel. Elle nécessite un diagnostic prospectif préparant à l'évaluation ;

- **la transversalité** s'appuie sur le diagnostic participatif et met en évidence les principaux enjeux du territoire et des acteurs, du triple ou quadruple point de vue économique, social, culturel et environnemental ;
- **l'organisation du processus décisionnel** dont dépend la cohérence des politiques menées dans chaque domaine et leur articulation avec celles des autres territoires proches ou lointains. Elle entraîne une formalisation des relations avec les partenaires et les acteurs (dans des textes, selon une périodicité, sur des espaces de rencontres dédiés), une mise en œuvre d'outils (organisation interne, management, formation etc.), de démarches (audit, méthode, réseaux, évaluation etc.), de moyens pour prendre en compte les temps propres à chacun des partenaires. Des relations nouvelles doivent s'établir entre les partenaires (réseaux) et entre les territoires : infra-territoriaux (quartiers, communes dans le cas de démarches intercommunales, par exemple), autres communes, département, région, Europe, monde ;
- **l'évaluation** rend compte de la transversalité en y contribuant, permet de vérifier l'adéquation et la pertinence des politiques (menées au regard des enjeux locaux, des principes du développement durable), des attentes de la population, l'efficacité des moyens affectés et leur évolution.

(26) Ces grilles sont disponibles sur www.ecologie.gouv.fr, rubrique « Appels à projets 2003 ». Dossier documentaire n° 2. Les référentiels du développement durable (p. 33).

Conclusion

Un réseau de compétence s'est constitué progressivement autour des appels à projets « Outils et démarches en vue de la réalisation d'agendas 21 locaux » :

- à tous les niveaux : du communal au national ;
- dans de nombreux domaines : le développement durable et les agendas 21 ont intéressé des secteurs aussi variés que la recherche ou le sport ;
- le comité de pilotage « agenda 21 » s'est progressivement élargi par « adhésion volontaire » des organismes intéressés ;
- les institutions finançant les projets lauréats sont passées de 2 en 1997 à 10 pour le 3^e appel à projets en 2003 ; les porteurs de projets ont plus que doublé, les lauréats aussi.

Une étape est désormais franchie dont témoignent la sensibilisation des acteurs et la capitalisation de l'expérience acquise :

- avec le troisième appel à projets, l'appel à innovation en terme de développement durable est passé de la phase de planification et de programmation, à une phase opérationnelle de conception et de mise en œuvre des actions programmées dans un agenda 21 ;
- des relais, de plus en plus nombreux, se sont constitués autour d'instances régionales, de certaines collectivités locales, d'associations qui publient et diffusent le savoir-faire acquis au sein de leur propre réseau, restant néanmoins attachés à la validation collective et informelle du comité de pilotage national.

Une deuxième étape est entamée : celle de la généralisation des démarches de développement durable sur les territoires. Déjà près de 150 territoires ont fait connaître par des voies diverses leur intention d'élaborer ou de mettre en œuvre un agenda 21 local ; de nombreuses autres disposent de chartes ou de projets qui se réfèrent à des principes de développement durable (chartes de PNR, projets d'agglomération, charte de pays, projet de développement etc.).

Le Gouvernement, quant à lui, dans la stratégie nationale du développement durable⁽²⁷⁾, a fixé parmi ses objectifs de « Favoriser en 5 ans la mise en place de 500 agendas 21 locaux, notamment sur les territoires bénéficiant d'une aide publique comme les grands projets urbains, les parcs naturels régionaux, les groupements de communes, les pays ou agglomérations dans le cadre de contrats territoriaux. »

Dans ce but, le ministère de l'écologie et du développement durable, dans le cadre d'un groupe de travail issu du Comité des hauts fonctionnaires du développement durable, a proposé à la réflexion et au débat les critères de reconnaissance de démarches de développement durable de territoires. Ces critères devront être le plus partagés possible notamment par l'État dans toutes ses composantes et par ses établissements publics mais aussi, évidemment, par les collectivités territoriales, premières intéressées.

Le besoin d'un cadre de référence est attendu. Les collectivités locales l'avaient exprimé dans leur déclaration au sommet mondial du développement durable de Johannesburg d'août 2002 : « créer un contexte favorable à la relance des agendas 21 locaux, en soutenant, via ses services déconcentrés et les délégations régionales de ses agences, en coopération avec les conseils régionaux, les conseils généraux et leurs organismes associés, les démarches initiées par les collectivités locales. »

(27) Premier ministre, Stratégie nationale de développement durable - Comité interministériel pour le développement durable - 3 juin 2003

Ce cadre de reconnaissance des démarches de développement durable de territoires s'appuie sur les acquis méthodologiques issus du suivi des appels à projets et sur une meilleure compréhension des attendus du développement durable pour les territoires. Il devrait être proposé aux collectivités locales au début de l'année 2005, après qu'il aura recueilli et pris en compte les observations de chacun. Il donnera l'occasion de faire converger les aides techniques et financières de l'État ou de l'Europe, des Régions ou des Départements, des organismes financiers sur la base de critères reconnus par tous.

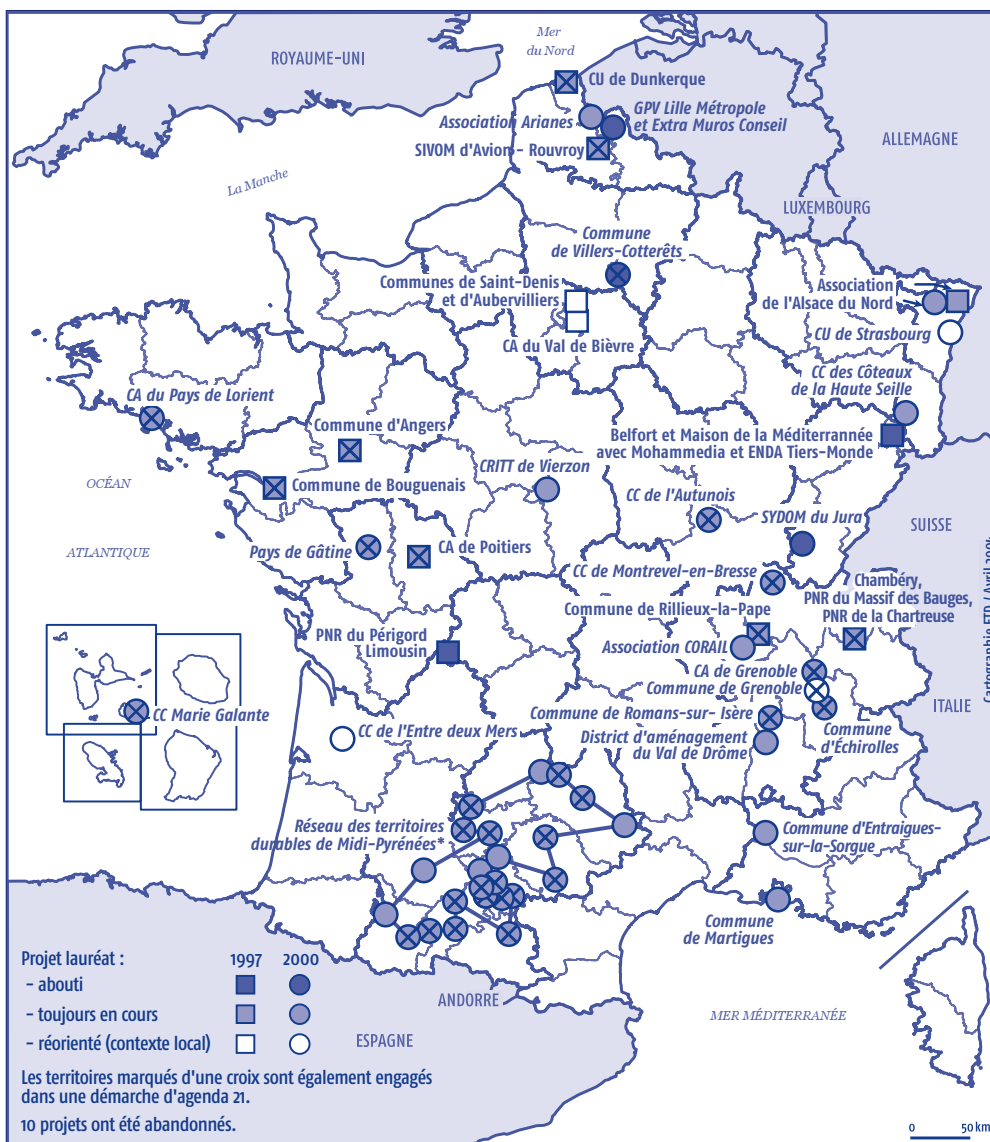
Au final, il permettra de rendre compte de la façon dont les collectivités territoriales contribuent aux engagements internationaux pris par la France à Rio, Kyoto ou Johannesburg, engagements repris par la stratégie nationale de développement durable.

Plus d'informations

Des documents concernant le suivi des appels à projets et des éléments sur les expériences présentées dans ce document sont disponibles sur le site www.ecologie.gouv.fr, rubrique «développement durable».

Bilan des deux premiers appels à projets « outils et démarches en vue de la réalisation des agendas 21 locaux » 1997, 2000

Point sur les 45 lauréats



notes



Ministère de l'Écologie et du Développement Durable
Délégation au Développement Durable
20, avenue de Ségur
75302 Paris 07 SP
www.ecologie.gouv.fr



Entreprises, territoires et développement
5, rue Sextius Michel
75015 Paris
www.projetdeterritoire.com

