

## Agendas 21 et compétences

L'ensemble des niveaux de collectivités et groupements conduisent aujourd'hui des politiques de développement durable qui se traduisent par l'adoption d'agendas 21. Ces structures élaborent des projets qui portent en eux des différences liées à leurs compétences, leurs objectifs et leurs moyens. C'est ce constat qui a conduit ETD à entreprendre une série d'analyses thématiques sur la manière dont cette diversité de situations se traduit dans les agendas 21 des collectivités de différents niveaux. Cette approche comparative a pour objectif de permettre à chacun de se positionner en fonction de ses propres ambitions et moyens. Les agendas 21 analysés ont tous fait l'objet d'une reconnaissance par le ministère du développement durable entre 2007 et 2009 et dans une logique d'exemplarité, ont tous investi de manière approfondie les champs étudiés : la mobilité, l'urbanisme, le développement économique.

Sur ces trois thématiques, il a pu être constaté que les collectivités adoptent unanimement et fortement des postures d'exemplarité, en transformant leurs modes de gestion (écocorresponsabilité) ou en incitant partenaires et citoyens à adopter des comportements plus durables (projets démonstratifs, écoconditionnalité, concertation, communication). Mais surtout, sur l'ensemble des thématiques et nonobstant quelques carences inhérentes aux politiques concernées, les démarches d'agendas 21 ont été clairement l'occasion de renouveler les approches des politiques publiques, dans leurs modes d'élaboration comme dans leurs contenus.

### SOMMAIRE

<b>Mobilité</b> .....	<b>p. 2</b>
Présentation du panel et sens de l'analyse .....	p. 2
Les enjeux .....	p. 2
Les actions prévues par les collectivités dans leurs agendas 21 .....	p. 3
La plus-value des agendas 21 en matière de mobilité .....	p. 4
Actions en matière de mobilité prévues dans les agendas 21 .....	p. 5
<b>Urbanisme</b> .....	<b>p. 7</b>
Présentation du panel et sens de l'analyse .....	p. 7
L'urbanisme dans les agendas 21 .....	p. 8
Les enjeux identifiés dans les agendas 21 .....	p. 8
Les axes de travail des agendas 21 .....	p. 9
Les modalités de mise en oeuvre .....	p. 10
<b>Développement économique</b> .....	<b>p. 13</b>
Présentation du panel et sens de l'analyse .....	p. 13
L'engagement des agendas 21 dans le champ économique .....	p. 14
Les grands types d'actions mobilisant la compétence « développement économique » .....	p. 15
Les types d'actions de l'agenda 21 mobilisant d'autres compétences .....	p. 17
Les modalités de mise en oeuvre des actions économiques dans les agendas 21 .....	p. 18

## Présentation du panel et sens de l'analyse

L'analyse de la mobilité dans les agendas 21 s'est appuyée sur un panel de dix neuf collectivités sélectionnées selon trois critères : leur qualité d'autorité organisatrice de transport de premier ou second rang, une politique structurée en matière de mobilité identifiée à l'occasion de la reconnaissance de leurs agendas 21 par le MEEDDM et leur situation géographique hors Île-de-France, l'organisation des transports dans cette région constituant un cas particulier étant donné qu'elle relève du Syndicat des transports d'Île-de-France (STIF).

Le panel regroupe trois Régions, six Départements, huit agglomérations (communautés d'agglomération ou communautés urbaines) et deux communautés de communes.

À partir d'une grille fondée sur le cadre de référence des agendas 21 locaux et projets territoriaux de développement durable, l'analyse de la mobilité dans les agendas 21 reconnus s'est intéressée aux enjeux identifiés par les collectivités et aux actions que ces dernières envisageaient de mener. L'analyse des actions s'est attachée à leur nombre et à leur diversité.

Pour la compléter, un regard a été porté sur les politiques en matière de mobilité mises en œuvre par les dix neuf collectivités du panel hors agendas 21 (politiques transport des Départements et des Régions, plans de déplacements urbains et schémas de cohérence territoriale des agglomérations...). Cette analyse comparée permet d'identifier la plus-value des agendas 21 dans le domaine de la mobilité.

## Les enjeux

En France, la compétence d'organisation des transports est précisément répartie entre différents niveaux de collectivités : transport ferroviaire régional pour les conseils régionaux, transport régulier et transport scolaire hors périmètres de transport urbains (PTU) pour les conseils généraux, transport régulier et transport scolaire à l'intérieur du PTU pour les autorités organisatrices de transport urbain (communautés urbaines et communautés d'agglomération compétentes en matière de transport, ainsi que syndicats intercommunaux à vocation unique ou multiples, syndicats mixtes, communautés de communes, communes ayant défini un PTU).

Pour organiser leur action, les collectivités élaborent des documents de planification ou de programmation : plan départemental / régional des transports, plan de déplacements urbains, schéma de cohérence territoriale...

On observe désormais une évolution des politiques de transport des collectivités vers des politiques de mobilité, qui au-delà de l'organisation de l'offre de transports à visée de renforcement de l'attractivité résidentielle ou économique, se caractérisent par la recherche de réponses à la diversité des besoins de déplacements et des publics. Les agendas 21 des collectivités traduisent cette évolution et mettent plus particulièrement l'accent sur un enjeu de maîtrise des impacts environnementaux des déplacements (émissions de gaz à effet de serre, dégradation du cadre de vie et de la biodiversité, pollutions...).

## Les actions prévues par les collectivités dans leurs agendas 21

La majorité des actions prévues dans les agendas 21 correspondent au principal champ d'action des collectivités dans le domaine de la mobilité : l'organisation de l'offre de transports. L'écoresponsabilité des collectivités et leur exemplarité en matière de transports est, comme pour d'autres thématiques, également très investie dans les agendas 21.

En revanche, on observe dans les agendas 21 des actions en émergence :

- **L'élaboration de documents portant une stratégie ou une approche territoriale de la mobilité** tels que des schémas vélo, des schémas d'aires de covoiturage, des schémas de parcs relais, des chartes d'aménagement des espaces publics et de la voirie ou encore la prise en compte des enjeux liés à la mobilité dans les SCOT et les plans locaux d'urbanisme (PLU). Les Régions et les Départements s'impliquent plus particulièrement dans l'élaboration de tels documents.
- **L'accessibilité et l'adaptation de l'offre à la diversité des publics**, à travers l'adaptation des transports aux personnes à mobilité réduite et aux déficients visuels, l'évolution des horaires (nuit, week-end) ou encore le soutien à la mobilité des personnes en insertion. Ce type d'actions est fortement porté par les Départements et les agglomérations.
- **L'ouverture aux acteurs privés**. Les partenaires identifiés par les collectivités pour mettre en place les actions inscrites aux agendas 21 sont avant tout publics et parapublics mais les transporteurs, les entreprises, les concessionnaires, les agriculteurs, etc. sont associés sur des sujets tels que les véhicules moins polluants, les biocarburants, la connexion des zones d'activités aux transports en commun, tandis que les associations et les usagers le sont pour des actions relatives aux modes doux, à l'accessibilité de l'offre de transport ou encore à la sécurité routière.

Inversement, plusieurs domaines sont peu traités dans les agendas 21, quelque soit le niveau de collectivité :

- **La gouvernance et l'articulation des AOT** par la mise en place de conférence informelle, de syndicat mixte, de comité consultatif ou de comité des usagers sont des actions rarement prévues par les collectivités alors qu'elles apparaissent indispensables au renforcement de l'intermodalité donc à l'amélioration de la mobilité.

- **La prise en compte des questions de mobilité dans les politiques d'urbanisme ou d'aménagement du territoire.** Les agglomérations abordant ce sujet dans leurs SCOT, cette lacune interroge plus particulièrement les Régions et les Départements qui disposent de compétences en matière d'aménagement du territoire et d'équilibre territorial.
- **Les impacts environnementaux des transports en dehors de la réduction des émissions de gaz à effet de serre** c'est-à-dire la lutte contre les nuisances sonores, les pollutions de l'air et du sol, la dégradation des paysages et de la biodiversité soit les impacts des transports sur la santé des personnes. Cette faible diversité des actions prévues étonne puisque les agendas 21 se distinguent des politiques précédemment menées par les collectivités par la mise en avant de l'enjeu que constituent les impacts environnementaux des transports.
- **L'évolution des comportements** qui se traduit principalement dans les agendas 21 par la mise en place d'actions de sensibilisation telles que la semaine de la mobilité. Rares sont les collectivités à organiser un service de conseils spécifique aux différents publics (transporteurs, touristes, automobilistes...). Les actions en faveur de l'évolution des comportements constituent pourtant un levier complémentaire aux actions en faveur de l'organisation de l'offre locale, qui peut particulièrement intéresser les collectivités non AOT car il ne demande pas de compétence spécifique en matière d'organisation des transports.

## La plus-value des agendas 21 en matière de mobilité

L'analyse des dix neuf agendas 21 sélectionnés révèle une approche assez semblable de la mobilité quel que soit le niveau de collectivité. Ces agendas 21 se caractérisent par des dominantes en termes d'enjeux (impacts environnementaux des transports, organisation de la réponse à la diversité des besoins et des publics) et de domaines d'actions (organisation de l'offre locale et développement d'une offre alternative, écoresponsabilité des collectivités).

Dans la plupart des collectivités, les questions majeures en termes de transport semblent à ce jour davantage relever de démarches telles que les plans de déplacements urbains, les SCOT ou les politiques sectorielles que des agendas 21.

La plus-value des agendas 21 réside dans un renouvellement progressif des approches de la mobilité par les collectivités. Celui-ci se traduit essentiellement par une volonté d'exemplarité dans les domaines d'actions classiques de la collectivité et au niveau de l'écoresponsabilité interne. Les conseils généraux du Gers et des Côtes d'Armor ont ainsi inscrit dans leurs agendas 21 des actions en faveur d'une gestion durable des routes : utilisation de produits issus des agroressources pour réaliser des revêtements routiers, gestion différenciée des bords de routes, prise en compte du concept HQE dans les nouveaux projets routiers...

Pour la moitié des collectivités, elle passe également par un renouvellement des approches : approche stratégique ou territoriale de la mobilité, prise en compte de la notion de temps / adaptation des horaires (conseil général du Tarn, conseil général de la Haute-Vienne).

Pour un nombre restreint de collectivités (conseil général du Finistère), l'agenda 21 est l'occasion de compléter et mettre en cohérence les politiques sociales, de transports, d'environnement, d'aménagement ou d'urbanisme, préalablement menées et de rechercher l'articulation entre les acteurs concernés (AOT, usagers, transporteurs..).

## Actions en matière de mobilité prévues dans les agendas 21

Domaine d'action	Nombre de collectivités prévoyant des actions dans le domaine	Classement du domaine (de 1 à 4) par niveau de collectivité	Exemples d'actions	Nombre d'actions envisagées par les collectivités
Organisation de l'offre locale, développement d'une offre alternative	18	1 : Régions, Départements, agglomérations, communautés de communes	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Transport en commun, transport en commun en site propre, tramway, métro,</li> <li>- Covoiturage</li> <li>- Modes doux (piétons, vélo)</li> <li>- Intermodalité</li> <li>- Tarification unique</li> <li>- Interopérabilité titres</li> <li>- Centrale de mobilité</li> <li>- Parcs relais</li> <li>- Transport à la demande</li> </ul>	75
Écoresponsabilité	15	2 : Régions, Départements, agglomérations, communautés de communes	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Plan de déplacement</li> <li>- Covoiturage</li> <li>- Transport en commun</li> <li>- Formation ou guide sur l'écoconduite</li> <li>- Normes environnementales pour les bus</li> <li>- Parc des véhicules propres</li> <li>- Vélos de services</li> <li>- Biocarburants</li> </ul>	35
Élaboration de documents portant une stratégie ou une approche territoriale de la mobilité	12	3 : Régions 4 : Départements	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Schéma vélo</li> <li>- Schéma des aires covoiturage</li> <li>- Schéma des parcs relais</li> <li>- Charte d'aménagement des espaces publics et de la voirie</li> <li>- SCOT, plan local d'urbanisme (PLU)</li> <li>- Schéma des transports publics</li> </ul>	20
Accessibilité, droit à mobilité pour tous	10	3 : Agglomérations 4 : Départements	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Adaptation aux personnes à mobilité réduite, déficients sensoriels</li> <li>- Horaires (nuit, week-end)</li> <li>- Action en faveur des personnes en insertion</li> </ul>	13
Voirie et desserte supra locale	9	3 : Départements 4 : Agglomérations	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Réseau routier (aménagement, hiérarchisation)</li> <li>- Transport express régional</li> <li>- Transport aérien</li> <li>- Ligne à grande vitesse</li> <li>- Gestion du réseau routier au regard du développement durable</li> <li>- Gestion différenciée des bords de route</li> </ul>	32
Sécurité et risques accidentels	8	4 : Agglomérations	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Alertes incidents</li> <li>- Sécurisation des axes</li> </ul>	11

Domaine d'action	Nombre de collectivités prévoyant des actions dans le domaine	Classement du domaine (de 1 à 4) par niveau de collectivité	Exemples d'actions	Nombre d'actions envisagées par les collectivités
Évolution des comportements, sensibilisation, conseil	7	4 : Départements	- Sensibilisation écoles, collèges, grand public	10
Gouvernance, articulation entre les AOT	6	4 : Agglomérations	- Syndicat mixte de type SRU - Conférence des AOT - Comités consultatifs, comités des usagers	6
Impacts environnementaux	3	3 : Régions	- Lutte contre les nuisances sonores	6
Outils	4		- Observatoire - Système de régulation de trafic	5
Urbanisme, aménagement du territoire	0			0

## Présentation du panel et sens de l'analyse

Cette note vise à identifier la manière dont les collectivités investissent, en fonction de leurs compétences, le champ de l'urbanisme dans leurs projets de développement durable.

Elle s'appuie sur l'analyse de dix agendas 21 reconnus par le MEEDDM identifiés à partir de la manière dont l'agenda 21 prend en compte le domaine de l'urbanisme, de l'aménagement et du logement (« domaine privilégié ») ; et de la diversité des structures portant les projets et de leurs compétences directes ou indirectes dans le champ de l'urbanisme.

Les projets retenus :

- 1 conseil régional (Nord-Pas-de-Calais) ;
- 1 conseil général (Gers) ;
- 1 pays (Landes de Gascogne) ;
- 2 communautés urbaines (Grand Lyon, Grand Nancy) ;
- 2 communautés d'agglomération (Plaine Commune et Angers Loire Métropole) ;
- 3 villes (Nantes, Chambéry, Balma).

Les agendas 21 ont été analysés en fonction des points suivants :

- leur diagnostic en matière d'urbanisme (dynamique de l'occupation des sols, consommation foncière, dynamique de construction...) et les enjeux identifiés,
- les objectifs affichés en matière d'urbanisme et leur cadre de rattachement (cadre de vie, changement climatique...),
- le type d'actions menées par niveau de collectivité (action sur sa propre administration, refonte de ses politiques, mobilisation des acteurs locaux et de la population) et les compétences mobilisées à cette occasion (obligatoires, optionnelles, facultatives, clause générale de compétences),
- le croisement des actions des collectivités (indépendance, recouvrement, complémentarité, concurrence) et leur articulation, à travers l'analyse du dispositif de pilotage mis en place par la collectivité (maîtrise d'ouvrage directe des actions, partagée ou déléguée) et de la gouvernance entre niveaux et entre acteurs (contrat, convention, réseau...),
- les domaines non traités, les points de blocage, les leviers d'actions.

## L'urbanisme dans les agendas 21

L'urbanisme est souvent présenté comme un axe important pour les agendas 21. Parmi les multiples champs traités, les actions relevant de l'urbanisme constituent environ 6 % du total des actions de l'agenda 21, et dans certains agendas 21, l'urbanisme représente plus de 11 % des actions du programme d'actions.

La répartition de la compétence urbanisme et gestion de l'espace dans le panel :

- 2 communautés urbaines : compétence urbanisme (PLU, ZAC, plan d'aménagement),
- 2 communautés d'agglomération : compétence aménagement de l'espace (SCoT en régie pour l'une),
- 1 conseil régional : compétence aménagement du territoire et planification (SRADT),
- 1 conseil général : pas de compétence directe en urbanisme, mais une mission d'organisation équilibrée du département,
- 1 pays : pas de compétence directe en urbanisme,
- 3 villes, dont 2 comprises dans une communauté urbaine (compétence urbanisme déléguée).

L'analyse des agendas 21 permet d'identifier qu'il existe un investissement à peu près égal entre les collectivités qui ont une compétence urbanisme et celles qui n'en sont pas dotés. On note toutefois que ces dernières (conseil général, pays, communes comprises dans des communautés urbaines) sont davantage investies dans des actions basées sur l'observation, la coordination des actions, la sensibilisation.

## Les enjeux identifiés dans les agendas 21

Malgré la diversité des territoires et des situations, les agendas 21 font apparaître des problématiques, voire des tendances communes. Ils mettent notamment en lumière l'attractivité résidentielle (*cf. cadre de vie*), dont une des conséquences négatives est la diffusion d'un modèle de construction énergétivore, stéréotypé, qui banalise le paysage (lotissements pavillonnaires).

On distingue dans les agendas 21 en tant qu'enjeux pour les territoires :

### La limitation des impacts de l'urbanisation sur l'environnement

Les documents font le constat d'un certain nombre de conséquences négatives liées à l'étalement urbain et la progression de la périurbanisation nécessitant la réalisation de nouvelles infrastructures qui fragmentent l'espace et ont des impacts sur la biodiversité.

Ils pointent également l'urbanisation pavillonnaire qui renforce les consommations énergétiques (bâti, déplacements...), l'imperméabilisation forte des sols qui entraîne des risques d'inondations, de ruissellement, de pollution des eaux..., la banalisation, la dénaturation du paysage.



En regard de ces tendances, les stratégies sont positionnées sur l'amélioration du cadre de vie et plus rarement, le maintien d'une présence du végétal et de la biodiversité dans le milieu urbain ainsi que sur le renforcement de la qualité environnementale des politiques d'urbanisme et d'habitat. Cet enjeu est lié à celui d'une meilleure maîtrise des consommations énergétiques et de la limitation des prélèvements sur les ressources.

### **La maîtrise de l'étalement urbain et de l'urbanisation en général, qui se décline ensuite de plusieurs manières**

Par la maîtrise de la consommation d'espace : les diagnostics font apparaître la croissance des espaces urbanisés résultant de la consommation d'espaces agricoles et naturels : c'est un fait relevé par l'ensemble des agendas 21, quelle que soit l'échelle d'observation.

Par le renforcement de la densité, soit par l'intermédiaire des nouveaux projets urbains, soit par la redensification de la ville (renouvellement urbain, dents creuses...) ; cet enjeu est relié à la nécessité de développer de nouvelles formes urbaines, moins consommatrices d'espace.

Par une meilleure articulation entre l'implantation de logements et la desserte en transports collectifs, les services, les équipements...

### **La nécessaire gouvernance entre niveaux de collectivités pour mettre en œuvre un urbanisme plus durable et lutter contre les disparités territoriales**

Dans tous les cas, les agendas 21 ont des actions intégrant l'élaboration de documents d'urbanisme plus durables. Ainsi, que la collectivité dispose ou pas d'un document de planification, elle mène des actions dans ce domaine.

Deux cas de figures sont identifiés :

- la collectivité est dotée de la compétence PLU et/ou est partie prenante de l'élaboration d'un SCoT : elle agit sur l'amélioration des documents,
- la collectivité est de niveau supra communautaire (pays, conseil général ou régional) : elle soutient le développement des documents d'urbanisme sur son territoire.

**L'anticipation foncière, notamment par la constitution de réserves foncières est une problématique commune aux territoires les plus urbains (disponibilité, maîtrise, coût).**

## **Les axes de travail des agendas 21**

Dans les projets étudiés, les actions en matière d'urbanisme ne sont pas nécessairement directement rattachées à des objectifs d'urbanisme au sens strict. Elles déclinent le plus souvent des objectifs plus larges ou connexes en matière :

- d'aménagement et d'organisation du territoire,
- de préservation de l'environnement...
- de mutualisation des moyens et des compétences...

Les objectifs définis dans les dix projets étudiés peuvent être regroupés en fonction de leur finalité en quatre axes stratégiques de travail :

### Gérer et économiser l'espace

La maîtrise de l'étalement urbain se traduit par un contrôle plus fort de la périurbanisation par les collectivités. Dans cette optique, les agendas 21 tendent à favoriser un éco-renouvellement urbain par l'évolution des formes urbaines des quartiers existants afin de faire émerger des polarités et des densités sur le territoire. Pour cela, la mise en place d'une politique foncière adaptée apparaît comme une des solutions retenues.

### Agir sur le cadre de vie

Les programmes d'urbanisme visent à conserver une ville vivable et à taille humaine ainsi qu'à protéger et valoriser le paysage.

### Favoriser la cohésion, la mixité, la dynamisation du territoire

Un des axes stratégiques des agendas 21 est de poursuivre une politique de qualité et de cohésion urbaine en garantissant l'accessibilité aux services existants et en favorisant une mixité urbaine et fonctionnelle dans les projets d'urbanisme.

### Garantir la qualité environnementale des aménagements

Les collectivités souhaitent intégrer le développement durable dans tout projet d'aménagement, de requalification ou de construction. Elles veulent également généraliser la HQE et encourager l'innovation architecturale, environnementale, et paysagère. Cela se traduit par la construction de bâtiments limitant l'incidence environnementale et l'expérimentation en faveur d'un urbanisme solidaire et écologique.

## Les modalités de mise en œuvre

La mise en œuvre des actions en matière d'urbanisme s'effectue sur plusieurs niveaux, en agissant à la fois sur les compétences des collectivités, sur les services administratifs, sur les partenaires et les autres collectivités territoriales.

L'analyse des dix projets permet de distinguer cinq types d'actions présents à tous les niveaux de collectivités :

- Les documents d'urbanisme, les outils de planification et les politiques foncières
  - l'élaboration d'un document cadre visant à contrôler la consommation d'espace et la périurbanisation (conseil régional Nord-Pas-de-Calais),
  - un investissement fort des thématiques de l'environnement et des principes du développement durable dans le cadre de l'élaboration du SCoT, soit à l'initiative du maître d'ouvrage (communauté d'agglomération de Plaine Commune), soit sous l'impulsion d'un membre du syndicat mixte (communauté urbaine du Grand Lyon),
  - l'élargissement de la conception de l'évaluation environnementale aux outils de planification existants de la collectivité (communauté d'agglomération Plaine Commune),
  - un investissement des collectivités supra-communales dans l'élaboration et l'évaluation des PLU : incitation à l'élaboration de documents d'urbanisme à l'échelle intercommunale (conseil général du Gers), accompagnement des communes dans la conception et dans l'évaluation environnementale de leur PLU, suivi de l'application des prescriptions environnementales des PLU (communauté d'agglomération de Plaine Commune), incitation à davantage prendre en compte les enjeux du développement durable...
  - la mise en place ou la poursuite d'une stratégie foncière, appuyée sur une politique d'acquisition et des outils mobilisables.
  
- L'aménagement urbain et les opérations d'urbanisme
  - la mise en œuvre d'une charte environnementale d'aménagement de l'espace urbain (communauté d'agglomération Plaine Commune),
  - la systématisation de l'approche développement durable des opérations d'aménagement (commune de Balma, communauté urbaine du Grand Lyon, communauté d'agglomération d'Angers),
  - la réalisation de projets exemplaires de type écoquartier (commune de Balma, ville de Nantes, communauté urbaine de Nancy),
  - le développement d'une politique de rénovation urbaine durable : amélioration de la mixité sociale, anticipation de la gestion future des espaces, généralisation de la HQE (communauté urbaine de Lyon, ville de Chambéry).
  
- Le travail avec les opérateurs
  - afin de favoriser la réalisation de nouvelles formes d'habitat durable (pays des Landes de Gascogne, communauté urbaine de Nancy),
  - pour favoriser qualité environnementale des bâtiments privés (commune de Balma),
  - par l'intermédiaire de recommandations environnementales (ville de Nantes),
  - en encourageant la mise en place de chartes de chantiers à faible impact environnemental (ville de Balma).
  
- La mobilisation des services de la collectivité
  - en intégrant dans les cahiers des charges de travaux et d'aménagement rédigés par la collectivité des objectifs en matière de biodiversité (communauté urbaine du Grand Nancy),
  - en réalisant systématiquement un état des lieux environnemental et une analyse des impacts environnementaux de l'ensemble des projets (communauté urbaine du Grand Nancy),
  - en donnant aux services instructeurs une capacité de dialogue avec les responsables d'opérations (Chambéry).

- La sensibilisation des élus et des particuliers
  - par le biais de la mise en place de dispositifs de concertation (communauté urbaine du Grand Lyon : comité consultatif sur l'urbanisme et les déplacements) ou de campagnes de sensibilisation (communauté d'agglomération d'Angers),
  - par l'intégration d'objectifs d'urbanisme durable (maîtrise de l'étalement urbain) dans les dispositifs contractuels (conseil régional Nord-Pas-de-Calais),
  - par la sensibilisation et l'accompagnement des décisions d'urbanisme réglementaire (ex. permis de construire) pour prendre en compte les principes de la HQE (ville de Chambéry),
  - en promouvant la HQE et la HPE auprès des bailleurs (ville de Chambéry).

## Conclusion

Nombre d'actions relevant du champ de l'urbanisme s'inscrivent dans des démarches et documents des collectivités extérieures aux agendas 21 (SCoT, PLU, PDU, etc.). L'articulation entre l'agenda 21 et ces documents apparaît à l'analyse comme une question majeure.

Cette dualité d'approches explique qu'au regard de l'enjeu fort exprimé de réduction de la consommation d'espace, on recense peu d'actions sur la maîtrise de l'étalement urbain et la question de la densification est peu évoquée. Les actions en matière d'urbanisme ne peuvent seules répondre aux enjeux urbains identifiés, elles s'accompagnent toujours d'actions en matière de développement des transports collectifs et d'organisation de l'offre locale de services, d'équipements, de commerces. Bien qu'étant présentes dans les agendas 21, ces actions sont encore rarement rattachées à l'objectif général de maîtrise de l'étalement urbain.

# Développement économique

Contact | Bertrand MARY

## Présentation du panel et sens de l'analyse

L'analyse de la place du développement économique dans les agendas 21 a été conduite à partir d'un panel large, comprenant la plupart des collectivités et territoires de projet reconnus par le MEEDDM au cours des quatre sessions annuelles, de 2006 à 2009. Ce choix a été fait notamment pour ne pas se limiter aux structures pour lesquelles la compétence « développement économique » est obligatoire ; le panel incluant soit des territoires qui ont une fonction de coordination et d'animation de ce domaine d'intervention (pays par exemple), soit qui peuvent l'exercer dans le cadre de la clause de compétence générale.

Ce panel comprend :

- 5 conseils régionaux,
- 15 conseils généraux,
- 8 pays,
- 21 communautés d'agglomération ou communautés urbaines,
- 52 communes.

Les seules catégories de collectivités ou d'organismes qui n'ont pas été prises en compte (soit en raison d'une représentation insuffisante, soit en raison de moyens trop limités pour intervenir dans le domaine économique) sont les syndicats mixtes et les villages (communes de moins de 1 000 habitants). Les parcs régionaux, qui constituent un cas particulier, ne figurent pas non plus dans le panel.

### Méthode d'analyse

L'analyse de la place du développement économique dans les agendas 21 a retenu les éléments de méthode suivants :

- une approche essentiellement qualitative, centrée sur l'identification des grandes tendances dans les politiques menées par les collectivités et leurs groupements,
- une définition large de l'intervention dans le champ économique, prenant en compte, au-delà du développement économique au sens strict, les actions en matière d'emploi et d'insertion par l'économie, d'agriculture ou de tourisme,
- le repérage des bonnes pratiques marquant une avancée dans la prise en compte des enjeux économiques dans les stratégies favorisant un développement durable sur les territoires,
- la mise en évidence de l'évolution de la place de cette thématique dans le temps, notamment de la dynamique observable au cours des sessions successives de l'appel à reconnaissance.

## L'engagement des agendas 21 dans le champ économique

Pour évaluer l'importance de l'engagement des agendas 21 dans le champ économique, deux critères principaux ont été retenus :

- l'intensité de la mobilisation de la compétence « développement économique », avec les leviers d'intervention et les moyens (ingénierie, personnel...) – que cette compétence soit « obligatoire » ou que celle-ci soit exercée dans le cadre la clause de compétence générale,
- le nombre et la diversité des actions dans les domaines « classiques » comme les zones d'activités ou le soutien aux entreprises (secteurs industriels, commerce ou artisanat), comme dans les domaines connexes comme l'emploi, la formation, l'agriculture et la forêt ou encore le tourisme.

À partir de ces critères, les agendas 21 ont été classés en fonction de la place qu'occupe le développement économique, par comparaison avec les autres grands domaines couverts par la plupart des projets : énergie, urbanisme-aménagement-logement, mobilité-infrastructures de transport, gestion responsable et services aux publics, préservation des ressources naturelles et de la biodiversité...

### Place du champ d'intervention économique par niveau de collectivité

- conseils régionaux : 2<sup>e</sup> – 3<sup>e</sup> place
- conseils généraux : 5<sup>e</sup> – 6<sup>e</sup> place
- pays : 3<sup>e</sup> place
- intercommunalités : 2<sup>e</sup> – 3<sup>e</sup> place
- communes : 7<sup>e</sup> – 8<sup>e</sup> place

Le premier résultat est sans surprise que l'engagement est en moyenne plus affirmé dans les collectivités disposant de la compétence « développement économique » : conseils régionaux, EPCI – notamment communautés d'agglomération ou communautés urbaines, et dans une moindre mesure communautés de communes.

Mais ce constat général recouvre une grande diversité de situations.

Dans le cas des Régions, les orientations pour le développement économique dans les agendas 21 affichent la volonté d'articulation avec les schémas régionaux de développement économique (SRDE), et de plus en plus avec les schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire (SRADT) – avec en général des diagnostics communs pour l'élaboration de ce document et de l'agenda 21 – ou encore les orientations des SCOT. Dans le cas des EPCI, l'articulation est plus ou moins formalisée avec la stratégie de développement économique définie par le service concerné, pouvant intégrer des volets entiers de la politique préexistante.

Il faut cependant préciser que cette place centrale de l'économie est loin d'être une règle dans les agendas 21 régionaux ou de communautés d'agglomérations (notamment lors des premières sessions).

Ceux-ci se caractérisent souvent par la place modeste (voire secondaire) accordée au volet économique. Dans ces cas, il semble qu'il existe une volonté de refuser la centralité de la question économique, au profit de priorités écologiques, énergétiques etc.

A contrario, il faut souligner que des communes ou des pays élaborent des stratégies qui peuvent se révéler ambitieuses et globales dans ce champ économique. Soit dans le cadre d'un partenariat actif avec un EPCI engagé dans une orientation forte de son action économique vers le développement durable, soit au contraire en raison de leur isolement. Il en va de même de certains conseils généraux à forte tradition industrielle (et dotés de comités d'expansion actifs) qui souhaitent réorienter leurs interventions dans un sens plus respectueux des enjeux environnementaux.

## Les grands types d'actions mobilisant la compétence « développement économique » dans les agendas 21 locaux

L'analyse des projets permet de distinguer trois grands types d'actions économiques dans les politiques proposées par les agendas 21.

### Les actions fortement représentées

Ces actions figurant dans la grande majorité des agendas 21 constituent en quelque sorte un « tronc commun » de mesures. Celles-ci sont à la portée de la majorité des collectivités de divers niveaux. La plupart concernent des interventions que l'on pourrait qualifier de « périphériques » aux activités économiques principales du territoire, et visent à infléchir des politiques préexistantes en faisant appel à des moyens relativement limités.

C'est le cas de :

- l'introduction de critères d'éco-conditionnalité dans les aides économiques,
- les mesures en faveur de l'éco-responsabilité de l'administration dans sa politique d'achat,
- l'appui à l'économie sociale et solidaire.

En revanche, un autre type d'intervention qui tend à se diffuser fortement met en jeu un rôle a priori plus ambitieux qui s'inscrit notamment dans le cadre des nouvelles stratégies nationales issues du Grenelle de l'environnement.

Il s'agit des actions visant à stimuler le développement d'éco-filières au plan local : filière-bois-énergie, éco-construction, filières EnR, filière bio etc. Cependant, le niveau de précision des mesures concernées, leur ampleur et leur capacité à contribuer à structurer une offre nouvelle dans ces filières-clé est très inégal. Elles semblent souvent se limiter à quelques projets expérimentaux et isolés, insuffisants pour insuffler une dynamique économique à la mesure de l'enjeu.

## Les actions encore faiblement représentées

Moins présentes dans les programmes des agendas 21, il s'agit d'actions susceptibles de contribuer à faire évoluer la conception, le mode de gestion ou les critères d'accueil d'entreprises sur des sites de production ou de bureaux, afin d'appuyer le soutien à des activités plus éco-compatibles.

C'est le cas notamment des :

- projets de gestion durable de zones d'activités économique ou opérations d'immobilier d'entreprise,
- politiques d'accueil pour entreprises du secteur de l'économie « verte » : hôtels d'entreprises, couveuses, zones d'activités spécialisées etc.,
- appui au développement de l'économie résidentielle : services de proximité, non-délocalisables (notamment dans des zones rurales), limitant les déplacements et répondant aux besoins sociaux des populations locales (services à la personne etc.).

De façon générale, on note peu d'articulation ou de volonté affichée de renforcement de la transversalité entre l'agenda 21 sur ces sujets et les autres documents stratégiques, tels que les SRDE, les schémas territoriaux des ZA, les programmes sectoriels conduits par les directions économiques. La communauté d'agglomération Castelroussine appuie son programme de gestion durable de ses ZAE sur l'accueil d'entreprises intégrant une dimension environnementale et regroupées dans un club d'entreprises associées à cette gestion. La Région Limousin conduit une stratégie qui vise à mettre en cohérence sa politique d'aménagement du territoire en matière d'habitat, d'implantation de services publics et marchands avec un appui à l'utilisation des TIC dans une nouvelle économie en direction des personnes âgées (par la domotique).

## Les actions en émergence

D'autres types d'actions sont encore au stade de l'émergence, alors qu'il s'agit sans doute des plus décisives pour des politiques locales de développement durable car elles concernent l'évolution des activités économiques elles-mêmes et leur impact direct sur l'environnement : transport, déchets, pollution de l'air et des sols... Quant elles figurent dans les plans d'action, il s'agit de projets lourds, localisés sur des territoires à forte vocation industrielle, et concernent surtout les plus grosses collectivités : Régions, communautés d'agglomération ou urbaines, et parfois Départements.

Il s'agit notamment de :

- projets d'écologie industrielle : éco-sites, zones conçues sur le principe de l'« économie circulaire » (cf. recyclage « mutualisé » des déchets produits sur le site),
- politique d'appui à des clusters, pôles de compétitivité ou de compétences positionnés sur l'économie « verte » dans le champ de l'environnement et de l'énergie,
- projets valorisant les modes de transport de marchandises alternatifs au routier : ferroviaire, maritime, fluvial ; solutions visant à une meilleure maîtrise les impacts négatifs sur l'environnement de la logistique etc.,



- appui à la recherche et à l'innovation orientant la R&D et l'expérimentation vers une croissance « verte ».

Vitré-Communauté promeut sur son territoire les industries éco-compatibles, avec des volets traitement des déchets et gestion des ressources, des ateliers-relais en HQE, le raccordement des ses zones au réseau ferré. La communauté urbaine du Creusot a lancé un programme de soutien intégré aux éco-activités, tant au plan de sa politique d'appui à l'industrie qu'à celui de la formation (avec le soutien de la Région) dans des secteurs comme le bâtiment pour promouvoir les économies d'énergie. La Région Nord - Pas-de-Calais a revisité sa politique économique par des actions visant prioritairement à intégrer le développement durable dans le développement des entreprises, tout en lançant un vaste chantier de réhabilitation des friches industrielles, de remise en service des canaux et ports fluviaux etc.

## **Les type d'actions de l'agenda 21 mobilisant d'autres compétences (appui à l'emploi local, à la formation, à l'agriculture, tourisme...)**

### **Les actions dans le champ de l'emploi**

Les plus représentées dans les agendas 21 sont des actions « classiques » et souvent préexistantes menées par des intercommunalités mais aussi des communes : actions d'insertion par l'économie ou appui à l'emploi local (notamment dans le cadre de partenariats au sein des maisons de l'emploi).

Plus rares sont les approches prospectives visant à mettre en adéquation les évolutions prévisibles de l'emploi en adaptant aux territoires la démarche de la GPEC conduite dans les entreprises : GTEC (Gestion territoriale des emplois et compétences).

Quant aux Régions, qui disposent de la compétence « formation professionnelle », elles commencent seulement à intégrer à leurs agendas 21 des politiques transversales croisant les politiques de formation et les perspectives d'évolution des métiers liés aux enjeux du développement durable : des « emplois verts » aux nouveaux besoins en « services à la personne ».

### **Les actions dans le champ de l'agriculture et de la forêt**

Certaines sont présentes à toutes les échelles, depuis la commune jusqu'à la Région : actions favorisant le maintien de l'agriculture en zone rurale et périurbaine, soutien aux produits bio (notamment dans le secteur de la restauration collective...

Beaucoup moins fréquentes (mais là aussi présentes aux divers échelons territoriaux) sont les politiques plus intégrées. Qu'il s'agisse de la structuration et du développement de filières locales : bois (chartes forestières, transformation etc.), alimentation (circuits courts), pêche etc. ou encore de l'appui à l'évolution de l'agriculture vers des pratiques et produits plus durable. La communauté de communes des Herbiers s'est engagée dans une action globale de reconversion des agriculteurs vers de nouveaux modes de production, y compris bio appuyée une « cellule innovation ». Le Département du Gers appuie une

transformation de l'agriculture par le développement de la filière des agro-carburants, la promotion du bio, la volonté de maîtrise de la qualité des eaux etc.

### les actions dans le champ du tourisme

Ce secteur qui est pourtant essentiel dans nombre de territoires est peu abordé (hormis le soutien souvent en termes assez vague au « tourisme vert »). Il semble que cette thématique relève encore d'une approche pour l'essentiel sectorielle, déconnectée d'une approche plus transversale, articulée avec les autres enjeux d'une stratégie économique de développement durable plus globale : déplacements, aménagement du territoire, formation, défense de la biodiversité etc.

Quelques collectivités se positionnent cependant sur le tourisme durable (avec chartes ou labels) ou le tourisme vert et/ou patrimonial orientés à la fois vers des objectifs de préservation de l'environnement ou des paysages et de viabilité économique durable des projets.

## Les modalités de mise en œuvre des actions économiques dans les agendas 21

L'analyse des modalités prévues pour la mise en œuvre des actions économiques (maîtrise d'œuvre, gouvernance, financement etc..) figurant dans le volet opérationnel des agendas 21 met en évidence les points suivants :

- une nette majorité d'actions pilotées en interne et placées sous maîtrise d'ouvrage de la collectivité, surtout quand celles-ci disposent de la compétence « développement économique » (régions, intercommunalités), mais aussi départements (voire communes) agissant dans le cadre de la clause de compétence générale ; ou encore certains pays dotés de structures telles qu'un syndicat mixte ou un GIP,
- des partenariats opérationnels encore peu nombreux, compte-tenu de la nécessité de faire appel à des tiers pour conduire des politiques qui dépassent souvent largement le champ d'action mais aussi les moyens de la collectivité,
- des partenariats qui concernent dans la grande majorité des cas des « acteurs institutionnels » : services de l'État, chambres consulaires, agences de développement économique ou comités d'expansion, SEM etc.
- une sous-représentation dans ces partenariats des acteurs économiques eux-mêmes, entreprises ou leurs groupements : clusters ou SPL, pôles de compétences d'un secteur industriel ou de services, organismes professionnels, clubs d'entreprise, entreprises locales ayant signé une charte avec la collectivité sur des objectifs relevant du développement durable (sur l'emploi de la main d'œuvre locale, des clauses sociales ou environnementales...).
- enfin parmi les publics-cibles visés dans les plans d'actions, les acteurs économiques représentent en général une minorité : entre 10 % et 30 % (qu'il s'agisse de grandes entreprises ou de TPE, d'agriculteurs, d'artisans ou de commerçants...) ; rarement plus, malgré quelques exceptions où elles peuvent même être majoritaires.

## Conclusion

**L'économique – pilier du développement durable** : une prise en compte qui tend à se renforcer sensiblement au cours des sessions successives, mais encore limitée – compte-tenu de l'ampleur des enjeux (locaux et globaux). L'économie est encore rarement perçue comme se situant au centre des politiques pour un développement durable dans les agendas 21.

**Une mobilisation limitée des entreprises et des acteurs économiques** : significative dans la phase d'élaboration des agendas 21 locaux, mais souvent plus périphérique dans la phase de mise en œuvre, ce qui limite d'autant les marges de manœuvre pour une action portant sur les activités économiques et les conditions de leur adaptation à des critères permettant une meilleure maîtrise des ressources et de limitation de l'impact sur l'environnement. Il convient de préciser que cette limite est inhérente aux politiques de développement économique.

**Une faible transversalité des stratégies** : nombre d'agendas 21 locaux restent sectoriels et n'intègrent pas l'ensemble des actions économiques orientées vers le développement durable ; les expériences d'approches intégrées restent de ce fait peu nombreuses : émergence de filières locales, gestion globale de l'impact environnemental d'activités, croisement politiques économiques/emploi/formation.

# ETD à votre service

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

## Une méthode de travail

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

## Une offre de services

ETD propose un ensemble de services. Certains sont accessibles à tous comme **Allô Territoires Services : 01 45 75 15 15**, le site internet : [projetdeterritoire.com](http://projetdeterritoire.com), les journées d'échanges, les listes de discussion professionnelles ou la diffusion d'offres d'emploi... D'autres sont réservés à ses adhérents : service documentaire, atelier d'aide à la rédaction de cahier des charges, aide au lancement de consultations...



## Contacts

Annabelle Zimmermann | [a.zimmermann@etd.asso.fr](mailto:a.zimmermann@etd.asso.fr)

30 rue des Favorites 75015 Paris, Tél. 01 43 92 67 67 – Fax : 01 45 77 63 63

le centre de ressources  
du développement territorial

