

L'agenda 21 local

Questions/réponses

1. Définition

1.1 Qu'est-ce qu'un agenda 21 local ?

L'agenda 21 local est " un projet stratégique pour le 21^{ème} siècle pour un territoire ". Accompagné d'un programme d'actions transversales, il constitue la mise en œuvre concrète du développement durable sur ce territoire. L'agenda 21 local est aussi une démarche participative et de progrès animés par la collectivité territoriale.

1.2 Quelle est l'origine de l'agenda 21 local

C'est en 1992, à Rio, lors de la conférence mondiale sur l'environnement et le développement que les 178 pays présents adoptent la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement et s'engagent dans un programme d'actions pour le 21^{ème} siècle : dénommé Action 21. Partant du principe que sa mise en œuvre n'a de sens que par l'action, ils reconnaissent le rôle déterminant des autorités locales. Le chapitre 28 d'Action 21 " Initiatives des collectivités locales à l'appui d'Action 21 " leur est entièrement consacré. Il leur recommande de concevoir, à l'échelle de la collectivité locale, un programme global d'actions transversales pour le 21^{ème} siècle : l'agenda 21 local.

2. Les raisons de s'engager dans un agenda 21 local ?

2.1 Quelles sont les responsabilités pour les pouvoirs locaux ?

Les dysfonctionnements économiques, écologiques et sociaux se jouent au cœur des territoires, quelle que soient leur nature et leur échelle. 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 d'autres échelles (nationale, régionale,...).

Par ailleurs, les collectivités territoriales consomment, produisent sur le territoire et génèrent des nuisances. Elles ont la capacité d'agir en interne, sur leur propre mode de fonctionnement et 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'elles entendent jouer pour les générations présentes et futures. Outre ce pouvoir d'action, les collectivités territoriales jouent, au plus proche

de la population et des acteurs du territoire, un rôle essentiel, avec les associations, dans la sensibilisation et la mobilisation du public pour développer une dynamique collective en faveur d'un développement durable.

L'agenda 21 local est un moyen pour la collectivité territoriale de prendre ses responsabilités dans ce sens.

2.2 Quelle est la valeur ajoutée d'un agenda 21 local ?

L'agenda 21 local donne à la collectivité territoriale un cadre de référence pour interroger ses politiques, ses actions, ses projets et ses pratiques au regard du développement durable et mieux guider l'action sur le long terme. Il constitue un processus d'amélioration qui lui permet à la fois de développer une approche globale de management, de favoriser une meilleure cohérence entre des actions sectorielles et les moyens engagés et de maîtriser les dépenses publiques.

L'agenda 21 local encourage une dynamique sur le territoire. Il pousse notamment la collectivité à s'ouvrir davantage à la population et aux autres acteurs du territoire pour faire émerger de nouvelles idées, de nouveaux projets ou de les enrichir. Une approche coopérative sera recherchée, fondée sur des choix concertés, des compromis ou des arbitrages. La démarche favorise le lien social et le sentiment d'appartenance au territoire. Elle résulte du changement des comportements citoyens plus écologiquement et socialement responsables.

Enfin, fondée sur la transparence des décisions et la communication, l'agenda 21 local contribue à donner une image responsable de la collectivité vis-à-vis des citoyens, des partenaires financiers (Europe, Etat, Région, Départements) et des investisseurs (entreprises).

3. Méthode

3.1 A qui s'adresse l'agenda 21 local

L'agenda 21 local concerne les collectivités territoriales quelle que soit leur échelle territoriale (commune, intercommunalité, département, région). En fonction des compétences, du contexte local, des moyens de la collectivité et de la volonté politique, l'agenda 21 local ne recouvrera pas les mêmes champs thématiques et n'aura pas les mêmes ambitions.

3.2 Qui peut être à l'initiative d'un agenda 21 local ?

L'agenda 21 local repose sur une démarche volontaire de la collectivité qui se traduit par un engagement politique (délibération). L'initiative peut être à l'origine celle d'une association mais doit être impérativement relayée par les élus et les services de la collectivité.

3.3 Quelles sont les étapes clés d'un agenda 21 local ?

Les étapes de l'agenda 21 local correspondent aux étapes classiques d'une démarche de projet. Elles peuvent se décomposer en l'élaboration d'un diagnostic, la définition d'une stratégie de développement durable, l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi d'un programme d'actions. Il 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 les critères d'évaluation choisis.

Le questionnement des politiques et des pratiques de la collectivité au regard du développement durable, le processus de progrès dans lequel elle s'engage et la participation des acteurs tout au long de la démarche sont les spécificités de l'agenda 21 local. Ceci implique une phase de sensibilisation et de formation au développement durable.

3.4 Quels sont les acteurs impliqués dans un agenda 21 local ?

Les élus et services de la collectivité locale sont les acteurs majeurs d'un agenda 21 local. Les acteurs qui agissent sur le territoire - citoyens, usagers, acteurs institutionnels (Etat, associations, socioprofessionnels), partenaires socio-économiques - sont aussi concernés. Leur adhésion à la démarche permet de traduire en réalités concrètes les objectifs de l'agenda 21 local.

L'Union européenne, l'Etat, la région, les départements et les partenaires privés peuvent être éventuellement des partenaires financiers de l'agenda 21 local.

3.5 Quelle organisation interne pour élaborer et mettre en œuvre un agenda 21 local ?

La mobilisation des élus et des services de la collectivité dépend de l'appropriation de la démarche. L'organisation de la collectivité doit permettre la mise en compétence des services et la formation au développement durable. Elle favorise la transversalité entre les élus et entre les services, entre les échelons territoriaux (dans le cadre d'une intercommunalité). Il n'existe pas un modèle d'organisation. Cependant, de plus en plus souvent, les collectivités créent un comité de pilotage transversal piloté par une mission développement durable ou un responsable agenda 21. Pour plus de légitimité, cette mission est rattachée de préférence à la direction de services ou directement à l'élue en charge du développement durable lorsqu'il est nommé. Dans le cadre d'une intercommunalité des référents agendas 21 sont identifiés dans chacune des collectivités et des dispositions sont prises dans les commissions d'élus.

3.6 Quels sont les domaines d'actions concernés par un agenda 21 local ?

Les champs d'actions d'un agenda 21 local sont issus des grandes orientations définies dans le programme d'Action 21 adopté à Rio. Ils recouvrent les thèmes du développement durable, c'est à dire le développement économique, la politique sociale, l'environnement, la gestion économe des ressources, le tourisme, les transports, le logement, l'éducation, la culture, la coopération internationale... et concerne tous les domaines de compétence de la collectivité. L'agenda 21 d'initiative locale porte sur les thèmes définis comme prioritaires par les décideurs en concertation avec les acteurs du territoire. Cependant certains thèmes fondamentaux doivent être pris en compte tels que la lutte contre le changement climatique, la gestion économe des ressources et la solidarité internationale.

3.7 Quels financements pour les agendas 21 locaux ?

Il n'existe pas aujourd'hui de financement spécifique à l'agenda 21 local. Néanmoins, il peut être financé à travers une charte de pays ou un projet d'agglomération au sens de la LOADDT. La stratégie nationale de développement durable adoptée par le gouvernement en juin 2003 envisage de soutenir financièrement les collectivités. Un agenda 21 local ou certaines de ses actions peuvent être financés par des programmes communautaires, des aides spécifiques de l'Etat ou de l'ADEME, des dispositifs mis en place par certaines régions ou départements. Les agences régionales de l'environnement peuvent aussi accompagner financièrement et techniquement les collectivités dans leur démarche.

4. Mise au point entre agenda 21 local et démarches territoriales

4.1 L'agenda 21 local est-il encadré par une loi, une procédure, un label ?

Il n'existe pas de loi française ni de directive européenne obligeant une collectivité territoriale à s'engager dans un agenda 21 local. L'agenda 21 local relève d'une volonté politique de la collectivité pour répondre aux enjeux fixés à la conférence mondiale sur l'environnement et le développement à Rio en 1992. Certaines dispositions législatives y font explicitement référence. A titre d'exemple, une charte de pays ou un projet d'agglomération sont calqués sur l'agenda 21 local.

Il n'existe pas en France de label agenda 21 local. Néanmoins, le ministère de l'écologie et du développement durable réfléchit à un système de critères de reconnaissance des agendas 21 locaux. Ces critères pourraient être au nombre de cinq : la participation, la stratégie d'amélioration, la transversalité, la gouvernance territoriale et l'évaluation.

4.2 Existe-t-il une différence entre agenda 21 local, charte de pays ou projet d'agglomération ?

Les pays et les agglomérations élaborent " des projets de développement durable de leur territoire selon les recommandations inscrites dans les agendas 21 locaux du programme Action 21 qui sont la traduction locale des engagements internationaux finalisés lors du Sommet de Rio de Janeiro ". Ainsi les chartes de pays et les projets d'agglomération devraient dans leur stratégie et leur programme d'actions et dans la conduite de projet mise en œuvre correspondre à un agenda 21 local.

4.3 Quels sont les liens entre agenda 21 local et plan local d'urbanisme (PLU) ou schéma de cohérence territoriale (SCOT) ?

Le PLU et le SCOT sont le cadre de cohérence des différentes politiques menées en matière d'urbanisme, d'habitat, de développement économique, de déplacements et d'implantations commerciales d'une commune (PLU) et des communes, communautés de communes, communautés urbaines, communautés d'agglomération (SCOT). Issus de la loi de solidarité et de renouvellement urbains (2000) qui fait explicitement référence au développement durable, ils répondent, comme l'agenda 21 local, à des enjeux de développement durable fondés sur les principes d'équilibre entre développement urbain et protection des espaces naturels et ruraux qui se traduisent par la maîtrise de la périurbanisation et l'objectif d'un renouvellement urbain, de la diversité des fonctions urbaines et de mixité sociale, du respect de l'environnement, des paysages, du patrimoine...)

Le PLU et le SCOT sont deux procédures soumises à concertation qui s'appuient sur un projet d'aménagement et de développement durable (PADD). L'agenda 21 local décline les orientations stratégiques du PLU ou du SCOT en projet opérationnel et participe à la mise en œuvre du PADD. Inversement, le PLU ou le SCOT traduisent les orientations stratégiques de l'agenda 21 local dans les documents d'urbanisme.