

PENSER LES AGENDAS 21 DE DEMAIN

Observation et bilan des agendas 21 locaux

- Mars 2011 -



AVANT-PROPOS

Presque 20 ans après le « Sommet de la Terre » de Rio et l'élaboration du recueil de préconisations Action 21, les démarches d'agenda 21 local commencent à s'imposer dans les collectivités territoriales. Alors que le chapitre 28 de ce programme d'actions pour le XXI^e siècle prévoyait une mise en œuvre massive des agendas 21 locaux dès le début des années 1990, il aura fallu attendre la fin de cette décennie pour que les tous premiers plans d'actions soient publiés en France, à l'initiative de quelques collectivités pionnières. Ce n'est que depuis le milieu des années 2000 et l'élaboration d'un cadre de référence national des projets territoriaux de développement durable ou agendas 21 locaux qu'on peut constater une phase de forte croissance du nombre d'agendas 21 locaux.

Depuis, les agendas 21 locaux sont devenus la traduction la plus immédiate de « l'intégration » du développement durable dans les politiques publiques. Les démarches se sont multipliées. On compte aujourd'hui en France plus de 570 agendas 21 locaux engagés, et ce à toutes les échelles territoriales : régionale, départementale, intercommunale, communale.

Sans être un indicateur permettant de témoigner que ces démarches ont permis d'infléchir les politiques locales, ce nombre confirme que le développement durable constitue un élément discursif incontournable pour la plupart des acteurs publics.

Malgré tout, l'engagement dans un agenda 21 local reste un processus complexe nécessitant un changement de paradigme de l'action publique. Ceci explique l'existence de projets plus ou moins aboutis. Par ailleurs, les collectivités ont des ambitions, des compétences et des moyens divers. On ne peut en attendre ni le même degré d'investissement, ni les mêmes résultats.

Dès lors, près de 15 ans après leur apparition, une dizaine d'années après les premiers engagements des collectivités françaises dans le processus, et à l'heure de l'évaluation de nombre d'agendas 21 de « 1^{re} génération », quel bilan peut-on tirer ? Quels thèmes ont été investis dans les faits et avec quels contenus ? Les agendas 21 ont-ils permis d'infléchir et d'impacter les politiques locales dans le sens du développement durable ou restent-ils des politiques annexes dissociées des politiques de droit commun ? Quelles sont les tendances d'évolution et de développement que l'on observe ? Permettent-ils de revisiter les politiques publiques structurantes ou d'impulser de nouvelles politiques locales ? Quelles pourraient être dès lors les perspectives d'avenir pour ces cadres de mise en œuvre du développement durable sur le territoire ?

PRÉSENTATION DE L'ÉTUDE

Les objectifs de l'étude

Sur la base de l'analyse des démarches reconnues par le Ministère du développement durable, croisée avec les expériences recensées au sein l'Observatoire national des agendas 21 locaux, ce programme, proposé dans le cadre de l'animation du réseau teddif avec l'appui de l'association 4D et du bureau des territoires du MEDDTL, vise à réaliser un bilan des agendas 21 locaux engagés afin de :

- Identifier les tendances et les difficultés à mettre en œuvre et à pérenniser un agenda 21 local.
- Repérer les forces et les faiblesses des agendas 21 locaux au travers des thématiques abordées et des actions menées.
- Analyser le potentiel des agendas 21 locaux à insuffler les principes du développement durable dans les politiques publiques de la collectivité.
- Analyser l'évolution des sujets ou des thématiques dans les agendas 21.
- Comprendre l'évolution des formes d'engagements dans le développement durable avec les apports des lois Grenelle.
- Préparer un travail ultérieur de définition des perspectives d'évolution des agendas 21 locaux.
NB : Cet objectif sera traité dans un second temps à partir de 2011

Le panel

Le panel est composé de vingt collectivités engagées dans un agenda 21. Il a été établi avec le souci de varier le type et la taille des collectivités, les difficultés ou spécificités particulières de la démarche (rural/urbain ; reconnu ou non ; en cours ou en stand-by ; etc.) et son état d'avancement (demande de prolongation de la reconnaissance, 2^e programme d'actions).

Parmi ces projets, dix-sept sont reconnus projet territorial de développement durable ou « agenda 21 local France » par le ministère en charge du développement durable.

Les agendas 21 analysés sont portés par :

- 3 conseils généraux,
- 4 communautés d'agglomération ou communautés urbaines,
- 3 pays,
- 4 communautés de communes,
- 4 communes,
- 2 villages.

NB : Les partenaires n'ont pas souhaité retenir de conseils régionaux dans le panel en raison de leur singularité en termes de méthodologie adoptée et d'impact suscité

TYPE DE COLLECTIVITÉ	PANEL DES COLLECTIVITÉS RETENUES	
Conseils généraux	<ul style="list-style-type: none"> • Essonne (91) • Gironde (33) 	<ul style="list-style-type: none"> • Allier (03)
Communautés d'agglomération	<ul style="list-style-type: none"> • CU Grand Lyon (69) • CA Marne et Chantereine (77)* 	<ul style="list-style-type: none"> • CA Angers (49) • CA Val d'Orge (91)
Pays	<ul style="list-style-type: none"> • Pays Cœur Entre-deux-Mers (33) • Pays d'Epinal, Cœur des Vosges (88) 	<ul style="list-style-type: none"> • Pays de Morlaix (29)*
Communautés de communes	<ul style="list-style-type: none"> • CC de l'Autunois(71) • CC de la Mortagne (54) 	<ul style="list-style-type: none"> • CC Les Bastides du Val d'Arrats (32) • CC du Bassin de Decazeville-Aubin (12)
Villes	<ul style="list-style-type: none"> • Maurepas (78) • Bessancourt (95) 	<ul style="list-style-type: none"> • Pantin (93) • Marcq-en-Barœul*
Villages	<ul style="list-style-type: none"> • Saint Nolff (56) 	<ul style="list-style-type: none"> • Villeveyrac (34)

(*) les agendas 21 non reconnus par le ministère

La méthodologie

Le travail s'appuie sur une série d'entretiens auprès des agents en charge des agendas 21 des vingt collectivités retenues dans le panel (*cf. grille d'entretien en annexe*).

Il convient de préciser que la lecture des résultats de cette analyse appelle les précautions suivantes :

- l'échantillon est relativement faible et porte sur différents types de collectivités ; le panel ne permet pas de tirer une analyse en fonction des compétences et de l'échelle des territoires,
- pour les vingt collectivités, la majorité du travail d'élaboration des agendas 21 a été engagée avant les débats du Grenelle de l'environnement (octobre 2007),
- le cadre de l'étude est limité à l'agenda 21 ; les politiques conduites en dehors de l'agenda 21 n'ont pas été prises en compte.

OBSERVATION ET BILAN DES AGENDAS 21 LOCAUX

Les agendas 21 ont connu une réelle montée en puissance au cours des dix dernières années. Démarche non standardisable s'il en est ! Les agendas 21 apparaissent d'abord comme des démarches volontaires malgré la parution de documents de cadrage (cadre de référence national, etc.) ou de politiques normatives (certains dispositifs régionaux de contractualisation peuvent être conditionnés à l'élaboration d'agendas 21). Cette dimension volontariste plaide en faveur de leur singularité.

Malgré la « jeunesse » relative de cet outil d'action publique, le réseau teddif a souhaité tirer un premier bilan des expériences menées par les collectivités. La notion de développement durable est devenue un slogan facilement mobilisable. Il s'agissait donc de distinguer ce qui, dans les agendas 21, relève du discours incantatoire de ce qui correspond à de réelles avancées en matière de développement territorial ou d'ingénierie locale.

L'analyse des vingt agendas 21 a permis d'identifier trois axes de débat :

- la gouvernance de ces démarches
- le caractère intégré du projet au sein des collectivités
- les contenus développés dans le cadre des agendas 21

1. Quelle gouvernance de l'agenda 21 ?

De l'organisation à la mobilisation interne autour du projet (pilotage, participation interne)

L'engagement dans une démarche de développement durable induit une évolution dans les pratiques professionnelles et les approches institutionnelles. Elle invite pour cela la collectivité à adapter son fonctionnement, son organisation ou encore son processus de décision.

Si les agendas 21 ont généré de l'innovation à l'échelle locale, celle-ci est peut-être davantage à chercher dans le processus qui les caractérise que dans les résultats qu'ils génèrent. Certes, ils ont permis la prise en compte de nouvelles problématiques territoriales mais c'est d'abord l'évolution des modes de faire institutionnels qu'ils ont accélérée. Celle-ci s'est traduite notamment par une plus grande transversalité des services et l'adoption d'une méthodologie de projet (création d'un comité de pilotage ; élaboration du projet selon différentes étapes : diagnostic, stratégie, programme d'actions, évaluation ; etc.).

Il est à noter que rares sont les collectivités à s'être dotées d'un véritable service développement durable. L'engagement dans un agenda 21 se traduit la plupart du temps par l'embauche d'un chargé de mission dont le rôle est d'animer la démarche. Il se situe dans une logique de conseil, de centre de ressources ou d'assistance technique auprès des autres services de la collectivité, véritables maîtres d'ouvrage des actions de l'agenda 21.

Dans l'idéal, les services de la collectivité sont au centre de la démarche. Cela permet de s'assurer que le développement durable innerve à terme l'ensemble des politiques publiques. La mise en place de groupe de référents, ateliers thématiques, commission, ou autre groupe hybride (élus/agents) cherche à atteindre cet objectif. Ce n'est pas le chargé de mission développement durable seul qui fait l'agenda 21 mais l'ensemble des services de la collectivité.

L'une des conditions de réussite, en termes d'organisation de la décision et de l'action, réside dans le degré de mobilisation et de portage politique de la démarche.

La capacité à pérenniser un agenda 21 dans le temps est fonction du maintien du portage politique dans la durée. La remise en cause ou l'absence d'une « commande » politique précise ne permettra pas à cette démarche de s'inscrire dans la durée.

A ce titre, les collectivités ayant mis en place un comité de pilotage ou de suivi mêlant élus et techniciens issus de services différents et se réunissant régulièrement bénéficient d'une plus grande légitimité interne.

Le degré de mobilisation collective autour d'un agenda 21 dépend également du rôle donné à l'agent qui en a la charge. La définition de son positionnement et de ses fonctions constitue une étape essentielle. Il s'agit de crédibiliser sa mission, d'assurer sa légitimité et d'éviter qu'il soit perçu comme « l'empêcheur de tourner en rond ».

Une lettre de mission claire et un rattachement au plus près de la direction générale des services constituent dans ce sens des atouts importants.

Le plus souvent, ces chargés de mission sont de jeunes actifs, bénéficiant de formations récentes sur le thème du développement durable qui ont vu le jour ces dernières années et qui connaissent là leur premier emploi. Cette situation est à la fois un inconvénient et un avantage. Leur jeune âge rend difficile la mission de conduite du changement qui leur incombe. Difficile dans ces conditions de s'affirmer auprès des autres services, notamment lorsque leur position dans l'organigramme n'est pas bien définie. Par ailleurs, ce jeune âge est bien souvent synonyme de « turn over » et donc de risque d'essoufflement de la démarche. Le renouvellement intempestif des chargés de mission agendas 21 empêche la prise de recul nécessaire à la définition de marges de progrès permettant d'inscrire la démarche dans la durée. En revanche, leur dynamisme et, parfois, leur fausse « naïveté » leur permet d'impulser de nouveaux projets et d'ouvrir des chantiers jusque-là négligés.

L'inscription de la démarche dans son environnement (interterritorialité, association des parties prenantes)

Les agendas 21 de certaines collectivités concernent uniquement leur champ de compétences. D'autres portent sur l'ensemble d'un territoire. Dès lors que ces agendas 21 dépassent le périmètre et les compétences de la collectivité porteuse, ils doivent être pensés dans une logique interterritoriale (dimension horizontale) et dans une recherche d'articulation des échelles (dimension verticale).

La prise en compte des projets territoriaux de développement durable engagés par les territoires voisins et la recherche d'une véritable cohérence d'action sur le sujet sont encore très rare. D'où la possibilité de contradictions entre agendas 21 « limitrophes ». Pour éviter un enchevêtrement

d'agendas 21 sur un même territoire, la désignation d'une collectivité chef de file apparaît comme une des modalités possibles. Les initiatives en la matière sont encore balbutiantes. On voit, ici ou là, quelques institutions créer des réseaux de collectivités ou inciter financièrement des collectivités infra à s'engager dans des démarches d'agendas 21. De réelles opportunités d'articulation existent pourtant. Ainsi, certains agendas 21 peuvent trouver des convergences autour de la question de l'alimentation. En effet, en mutualisant la commande publique pour l'approvisionnement en restauration « bio », un groupe de collectivités peut parvenir à structurer et à stabiliser une filière complète.

La co-construction et la mise en cohérence des démarches entreprises par les différents niveaux de collectivités doivent permettre de dépasser le débat entre intérêt local et intérêt global en identifiant des dénominateurs communs.

Si les collectivités semblent avoir conscience de cet enjeu, elles apparaissent à ce jour démunies d'un point de vue méthodologique et/ou juridique pour y répondre de façon efficace et stratégique.

Les agendas 21 ont permis d'innover en matière de dialogue avec les autres acteurs du territoire : certaines collectivités ont misé sur Internet, d'autres élaborent des chartes partenariales, mettent en place des appels à idées ou à projets, etc. Les démarches participatives engagées dans le cadre des agendas 21 ont permis d'instiller une culture de la concertation au sein des collectivités généralisant ce type d'approche dans la conduite des projets.

Cependant, au-delà de quelques dispositifs innovants, les collectivités ont du mal à toucher des acteurs plus éloignés de la parole publique et à pérenniser la mobilisation suite à la phase d'élaboration du document « agenda 21 ». Le risque est grand, en effet, que la dynamique participative générée lors de l'élaboration du projet retombe une fois ce dernier validé par les élus. Sur ce sujet, les différentes collectivités manquent d'outils et de méthodes. Elles constatent la nécessité de renouveler les modalités d'association des parties prenantes, de façon à tendre vers des dispositifs plus intégrateurs et plus pérennes. À titre d'exemple, la mise en place d'une d'une labellisation des actions développement durable des parties prenantes du territoire constitue une démarche intéressante, créatrice de liens forts entre les différents partenaires de la collectivité.

Si la concertation avec les partenaires institutionnels de la collectivité apparaît relativement aisée, les collectivités engagées dans un agenda 21 expriment d'importantes difficultés à dépasser ce premier cercle. L'association du grand public nécessite un travail de sensibilisation et de communication important. Malgré un contexte national (Grenelle de l'environnement en tête) ayant permis une vulgarisation de la notion de développement durable, les collectivités s'accordent sur l'importance de travailler sur les éléments de langage à utiliser auprès de chacune des cibles. De véritables plans de communication sont aujourd'hui mis en œuvre par les collectivités afin de sensibiliser sur les pratiques et les gestes des citoyens. Certaines collectivités tentent par ailleurs de décliner leur document stratégique dans des secteurs-relais : culture, collèges, lycées, associations. Là encore, l'enjeu réside dans l'identification de sujets fédérateurs suscitant la participation des habitants dans le cadre de groupes de travail ou de réseaux.

2. quelle intégration du projet ?

La transversalité dans les faits

L'une des principales « révolutions » internes engendrées par l'intégration du développement durable dans les collectivités locales réside dans la recherche d'une transversalité de l'action publique locale. Elle suppose une véritable transformation de la culture du travail au sein de la collectivité. Une démarche transversale présente l'avantage de travailler à une mise en cohérence et à une plus grande lisibilité des politiques publiques que ce soit en interne ou à l'extérieur, auprès des acteurs et des habitants du territoire.

Mais la transversalité ne se décrète pas. Les collectivités peuvent néanmoins créer les conditions de son développement et de sa pérennité.

Les méthodes de travail, les modalités de prise de décision et le pilotage des actions sont donc amenés à évoluer. Les services sont invités à s'organiser, voire se transformer pour faciliter la mise en commun des connaissances et des compétences, la mise en cohérence des politiques, la recherche de partenariats et la mise en évidence des contradictions.

Travail en mode projet, mise en place de dispositif de pilotage favorisant le partage de la démarche (comité de pilotage élargi, groupes de travail réunissant l'ensemble des services concernés, voire incluant les partenaires, séminaires internes, etc.), les moyens développés par les collectivités ne manquent pas.

Une stratégie de développement durable appelle un changement des mentalités, une évolution dans l'analyse et la résolution des problématiques locales. Pour cela, le décroisement – progressif – accompagne l'évolution des modes de faire dans la perspective de faire vivre la transversalité et permet d'éviter les découragements ou les incompréhensions.

Les entretiens réalisés montrent que l'existence préalable d'une culture d'organisation prégnante est un atout considérable, voire une condition majeure de l'apprentissage de la transversalité par les services. La taille de la collectivité, le modèle d'organisation et son ancienneté, l'implication des élus, les ressources et moyens humains mis à disposition pour animer cette transversalité constituent d'autres facteurs déterminant les modalités de l'organisation du pilotage.

Cette recherche de transversalité peut également s'exprimer dans l'identification des enjeux et l'élaboration de la stratégie qui en découle. Un effort de mise en relation des thèmes et des composantes du territoire permettra d'éviter le foisonnement d'axes stratégiques (plus d'une vingtaine pour certaines collectivités) et d'actions éparses qui n'aide pas à la cohérence du projet dans son ensemble.

Il semble que la transversalité reste un objectif toujours poursuivi par la collectivité pour ne pas dire un horizon lointain. Elle ne se traduit pas systématiquement dans l'ensemble des actions issues de l'agenda 21 et elle reste sujette à de nombreux freins individuels (le poids des habitudes, etc.) et collectifs.

Une vision court-termiste de l'agenda 21

Un projet de développement durable doit, à la différence d'un projet de développement territorial classique, dépasser les seuls court et moyen termes.

Les finalités du développement durable induisent des questions dont les réponses relèvent en partie d'une réflexion de long terme : quelle ville de demain ? quel type de développement à poursuivre ? quels liens sociaux veulent les sociétés locales de ce territoire ?

L'avenir incertain inhérent aux grandes transitions à envisager devrait inciter les acteurs des territoires à se tourner vers la prospective comme outil permettant de construire collectivement des visions stratégiques durables : pour travailler ainsi avec l'ensemble des acteurs du territoire à l'élaboration d'une vision attractive de l'avenir de la collectivité, il peut être fait utilement appel aux méthodes de la prospective : élaboration de scénarii, mise en perspective des enjeux actuels au regard des évolutions à venir (internes et externes), construction d'une vision de l'avenir qui intègre les réflexions sur les évolutions possibles.

L'observation des agendas 21 montre que si les programmes d'action peuvent être élaborés selon un pas de temps dépassant bien souvent la période du mandat, ils résultent rarement d'un travail de prospective. Les collectivités se situent davantage dans une logique de programmation ou de planification plutôt que dans une logique de scénarisation exploratoire ou normative de l'avenir de leur territoire.

En appeler à la prospective pour mobiliser les politiques publiques et pour transformer les stratégies d'action des territoires vers un développement durable ne va pas de soi. Les difficultés que rencontrent les collectivités sont multiples : des connaissances insuffisantes ; une crainte diffuse d'envisager des situations futures de crise ; une méconnaissance de la prospective et une faible culture du travail collectif sur l'avenir ; une incapacité à visualiser la portée stratégique de la prospective.

Un bilan plus qu'une évaluation

Le suivi est bien plus que la simple collecte de l'information sur le projet. C'est l'évaluation systématique et continue de la progression de la démarche dans le temps par la collecte d'informations ainsi que l'identification de pistes d'amélioration du travail en interne. Évaluer, c'est estimer à un moment donné l'impact d'une action, et à quel point les objectifs ont été atteints. Le suivi et l'évaluation sont des outils pour identifier les points forts et faibles et pour prendre de bonnes et opportunes décisions.

Le suivi et l'évaluation sont des besoins génériques à l'ensemble des politiques publiques. Pour l'agenda 21, ils sont nécessaires pour permettre de mesurer les progrès réalisés : l'« amélioration continue » dont se réclame la démarche.

Si l'intérêt de l'évaluation n'est plus à démontrer, elle pose toutefois d'importantes difficultés pour les collectivités. Aujourd'hui, l'évaluation des agendas 21 se cantonne bien souvent à un simple bilan des actions réalisées. Autrement dit, les collectivités ne dépassent que rarement le niveau du contrôle d'exécution « oui/non » ou l'indicateur de réalisation (nombre d'arbres plantés, nombre d'entretiens avec des porteurs de projet dans le secteur de l'économie sociale et solidaire, etc.). Les systèmes de suivi/évaluation mis en place ne fournissent qu'un éclairage parcellaire sur les résultats et les impacts des actions, a fortiori encore moins sur le projet dans son ensemble.

L'ensemble des collectivités font état d'un besoin d'outillage en matière d'évaluation et de l'importance de penser celle-ci le plus en amont possible. L'évaluation est perçue à bien des égards par les services comme une étape complexe et de ce fait décourageante voire démobilisatrice.

Pour pallier cette difficulté et dépasser l'étape de bilan de la mise en œuvre du premier programme d'actions de l'agenda 21, certaines collectivités ont souhaité lancer une phase d'évaluation qualitative ouverte au plus grand nombre. Plusieurs méthodes de concertation peuvent alors être mobilisées afin d'obtenir la vision la plus juste possible de l'efficacité et de l'efficience du premier programme d'actions en vue de préparer le second : entretiens individuels, réunions publiques classiques, consultation Internet, études de cas, panel citoyen, etc.

3. Quels contenus ?

L'émergence de nouvelles thématiques

Depuis l'élaboration des premiers plans d'action agendas 21 français, portés par des collectivités pionnières à la fin des années 1990, le contexte a radicalement changé. Le phénomène du changement climatique à l'échelle mondiale, le Grenelle de l'environnement en France et la crise économique et financière mondiale ont accéléré le changement des mentalités, faisant du développement durable une priorité partagée et redessinant la liste des thématiques traitées par les agendas 21. Parmi celles-ci, le domaine de l'environnement apparaît le plus investi : climat, énergie, biodiversité, etc.

Le Grenelle de l'environnement a évidemment accéléré ce processus d'intégration. C'est probablement sur la thématique énergie/climat que les démarches se sont le plus développées au cours des années passées. Il faut reconnaître que cet enjeu a su cristalliser l'attention à toutes les échelles de territoire, parvenant à se traduire par une obligation réglementaire d'élaborer un plan climat énergie territorial pour les collectivités de plus de 50 000 habitants.

Le domaine de la biodiversité et les sujets qui en découlent (nature en ville, trame verte et bleue, etc.) suscitent également un engouement important des collectivités.

À cette dimension environnementale, il faut ajouter la dimension sociale et sociétale. Face à une crise économique structurelle renforçant les tensions budgétaires de l'État (fragilisation des fondements de la protection sociale) et des ménages (diminution du revenu disponible), les collectivités portent une attention particulière aux publics fragiles dans les agendas 21. Des thématiques comme l'accès aux services de santé, la lutte contre la précarité énergétique, l'insertion des jeunes apparaissent de plus en plus souvent dans les seconds programmes d'action des collectivités, comblant en partie leur absence dans les programmes précédents.

Enfin, les collectivités porteuses de dispositifs de contractualisation (conseils généraux en particulier) dans un souci de mise en cohérence de leur action et de leur soutien se lancent de plein pied dans des logiques de conditionnalité de leurs aides.

La difficulté à réinterroger les politiques publiques

Le projet d'agenda 21 ne doit pas être isolé du reste de l'action publique. Il est l'expression d'une volonté et d'un choix politiques qui doivent être diffusés dans l'ensemble des stratégies élaborées et mises en œuvre sur le territoire, quelles qu'en soient l'échelle et l'ampleur.

Les différentes démarches portées par une collectivité doivent permettre de relayer les objectifs de la stratégie de développement durable. À titre d'exemple, le PLU ou le SCoT traduit les orientations stratégiques de l'agenda 21 dans les documents d'urbanisme. Inversement, l'agenda 21

décline les orientations stratégiques du PLU ou du SCoT sous la forme d'un projet opérationnel, et participe ainsi à la mise en œuvre du PADD.

Plus qu'un programme d'actions supplémentaire, l'agenda 21 doit être l'occasion de vérifier et d'améliorer la cohérence entre les différentes démarches mises en œuvre par la collectivité au regard des objectifs de développement durable qu'il porte.

Dans les faits, il semblerait que l'agenda 21 permet de faire émerger des sujets nouveaux, précédemment absents des politiques de la collectivité et qui viennent la plupart du temps s'ajouter aux politiques existantes. Ils constituent une couche supplémentaire ayant des difficultés à percoler dans les politiques de droit commun des institutions engagées dans le développement durable. L'agenda 21 est considéré alors comme un catalogue d'actions et de projets relativement exemplaires qui ne suffisent pas à remettre fondamentalement en cause l'ensemble des politiques publiques. Comme si le développement durable devrait rester une dynamique expérimentale à part entière et l'agenda 21 une sorte de parenthèse.

Afin de formaliser et de mettre en exergue le caractère intégrateur et stratégique de l'agenda 21, certaines collectivités ont décidé de ne pas adosser à l'agenda 21 un programme d'actions spécifique en justifiant de la prise en compte systématique du développement durable dans les politiques et les actions de l'ensemble des services. Si ces initiatives ne sont pas prétexte à l'inaction, elles peuvent aider à une prise en compte systématique du développement durable dans les projets, procédures ou encore politiques de la collectivité.

Vers des approches sectorielles ?

Élaborer un agenda 21, c'est avant tout concilier des enjeux que l'on traitait auparavant de manière cloisonnée selon une approche bien souvent thématique. Cette approche globale constitue à la fois la raison d'être de l'agenda 21 et son principal facteur de remise en cause. En effet, le caractère transversal et multidimensionnel de ce type de démarche limite sa lisibilité aux yeux du plus grand nombre accentuant à terme le risque d'essoufflement. Dans le même temps la recherche d'une intégration systématique du développement durable au sein des politiques publiques et des documents stratégiques se traduit bien souvent par une approche plus opérationnelle et donc plus technique. Dès lors, les documents de planification strictement environnementaux peuvent tirer leur épingle du jeu : plan climat énergie territorial (PCET), trame verte et bleue, plan eau, etc.

Ce risque de désengagement vers des approches plus sectorielles est renforcé par le Grenelle de l'environnement. En effet, la plupart des nouveautés réglementaires portent leur attention sur le volet environnemental et notamment sur la thématique énergie-climat, avec par exemple une obligation légale de mise en œuvre de plans climat énergie territoriaux pour les collectivités de plus de 50 000 habitants. C'est également cette thématique qui fait le plus systématiquement l'objet d'une volonté d'intégration sous la forme d'objectifs parfois chiffrés dans les plans et les programmes des collectivités. Dans l'esprit du législateur, il semblerait que l'agenda 21 reste une démarche plus participative et transversale qu'un plan climat énergie territorial mais elle reste confirmée dans sa vocation de démarche volontaire non obligatoire.

Si le risque de substitution de l'agenda 21 par des plans sectoriels existe, il n'est pas encore aujourd'hui à l'ordre du jour. Les différentes collectivités interrogées réaffirment l'intérêt de pérenniser une démarche transversale dans laquelle des politiques publiques, quelle qu'elles

soient, s'imbriquent relativement naturellement. À ce titre, un plan climat énergie territorial, par définition se réduisant à traiter les problématiques énergétiques et climatiques, ne saurait se substituer à un agenda 21. Il constitue pour ces collectivités le volet climat de celui-ci mais guère davantage.

Prenant le contre-pied de cette tendance à résumer le développement durable à sa seule dimension environnementale, certaines collectivités émettent même l'idée d'élargir toujours plus les champs de l'action publique sur lesquels le développement durable peut se cultiver.

Les agendas 21 ont permis de lancer une dynamique importante en poussant les collectivités à se poser de nouvelles questions et en tentant d'y apporter des réponses plus collectives et partagées.

Les résultats sont évidemment disparates puisque les objectifs, les acteurs et les ambitions placés derrière ces projets varient d'un territoire à l'autre. Ils semblent dans leur grande majorité avoir été synonymes d'innovation pour les collectivités engagées.

Pour autant, la question de l'agenda 21 et de son devenir est loin d'être arrêtée. Si à ce jour, il ne fait pas l'objet de remise en cause sur le terrain, il semblerait qu'un certain nombre de facteurs ne militent pas pour une inscription durable de ce type de démarche dans le paysage institutionnel.

Plus que jamais l'agenda 21, outil expérimental et innovant par nature, se doit d'évoluer. Cela implique de repenser la démarche afin de gommer ses insuffisances et de l'adapter aux évolutions présentes et à venir. Parmi ces évolutions, trois éléments apparaissent faire consensus. L'agenda 21 de demain devra être plus prospectif, plus intégrateur et plus fédérateur.

ANNEXE

Grille d'analyse

Sans être exhaustif et adapter à l'ensemble des territoires du panel, la grille d'analyse de la présente étude est fondée sur le questionnaire suivant :

Le bilan de la démarche d'agenda 21 de la collectivité

- Quel jugement peuvent-ils tirer de leur expérience ?
 - Quels changements dans les pratiques internes à la collectivité (éco-gestes, patrimoine, etc.) ?
 - Quelle intégration dans les politiques publiques de la collectivité ?
 - Quel effet d'entraînement pour les parties prenantes du territoire ?
- Quelle gouvernance de l'agenda 21 ?
 - Quelle participation des acteurs à une méthode de travail transversal dans le cadre de l'élaboration, de la mise en œuvre et de la pérennisation de l'agenda 21 ?
 - Quel portage politique fort tout au long du projet (élaboration et mise en œuvre) ?
 - Quelle organisation de la décision dans le respect du principe de subsidiarité ?
 - Quelle évaluation ? Et quel usage de cette évaluation ?
- Quelle intégration du projet ?
 - Quelle transversalité dans les faits ? Quelle cohérence de l'agenda 21 avec les autres projets et politiques de la collectivité ou du territoire ?
 - Quel retour sur les impacts ?
 - Quelle prise en compte de la réversibilité du projet ?
 - Quelle prise en compte du court terme/long terme ?
 - Quelle contribution à l'innovation ? À la reproductibilité ?
- Quelle justification du projet ?
 - Quelle réponse aux besoins et aux demandes exprimés par les acteurs du territoire ?
 - Quelle atteinte des objectifs fixés ? Dans quels délais ?
- Quelle prise en compte des finalités du développement durable (sujets traités, méthodologie, etc.) ?
 - De quelle manière la finalité 1 « lutte contre le changement climatique et protection de l'atmosphère » a-t-elle été prise en compte au regard des enjeux du territoire et des objectifs fixés initialement ?
 - De quelle manière la finalité 2 « préservation de la biodiversité, gestion des milieux et des ressources » a-t-elle été prise en compte au regard des enjeux du territoire et des objectifs fixés initialement ?
 - De quelle manière la finalité 3 « épanouissement de tous les êtres humains par l'accès à une bonne qualité de vie » a-t-elle été prise en compte au regard des enjeux du territoire et des objectifs fixés initialement ?

- De quelle manière la finalité 4 « cohésion sociale et solidarité entre territoires et entre générations » a-t-elle été prise en compte au regard des enjeux du territoire et des objectifs fixés initialement ?
- De quelle manière la finalité 5 « dynamiques de développement suivant des modes de production et de consommation responsables » a-t-elle été prise en compte au regard des enjeux du territoire et des objectifs fixés initialement ?

Bilan de la démarche d'agenda 21 de la collectivité

- Quelle prise en compte des finalités du développement durable (sujets traités, méthodologie, etc.) ?
 - De quelle manière la finalité 1 « lutte contre le changement climatique et protection de l'atmosphère » a-t-elle été prise en compte au regard des enjeux du territoire et des objectifs fixés initialement ?

Bilan qu'ils peuvent tirer de leur expérience ? Leçon les leviers, les écueils ?

Quid de l'évolution : quel type d'évolutions en termes de démocratie : perspectives

- Quel bilan peut-on tirer du projet ?
 - Quelles expériences ? Quels leviers ? Quels écueils à éviter ?
 - Quelle perspective d'évolutions ?

Animation et coordination
du réseau teddif
Vincent WISNER

v.wisner@etd.asso.fr
Tél. 01 43 92 68 13

Créé en 2002, teddif (territoires, environnement et développement durable en Île-de-France) est une réponse commune de la DRIEE, de la direction régionale de l'Ademe, de l'Arene, du conseil régional Île-de-France et de l'association Etd pour faciliter l'appropriation des principes du développement durable par les collectivités. Le but est aussi de leur permettre de repérer et de mieux connaître les acteurs régionaux susceptibles de les guider dans leur démarche. Des organismes régionaux tels que l'IAU Île-de-France, Natureparif, l'Agence de l'eau Seine Normandie, interviennent occasionnellement en apportant leur expertise.

teddif propose des lieux d'échanges, de sensibilisation, favorise le partage de connaissances et d'expériences, fait connaître des outils et démarches. teddif s'adresse principalement aux collectivités mais aussi aux acteurs susceptibles de contribuer à leurs projets de développement durable (services de l'État, associations, chambres consulaires, cabinets conseils, etc.). teddif est ouvert à tous les acteurs de la région Île-de-France intéressés.

teddif

territoires, environnement
et développement durable
en Île-de-France