



Les politiques de développement durable dans les collectivités : Agenda 21



"Un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs".

Commission des Nations Unies sur l'environnement et le développement
Rapport Brundtland - Notre avenir à tous (1987)

Le développement durable : un enjeu d'avenir qui nous concerne tous!

L'homme puise une grande partie de ses ressources dans la nature. Celles-ci lui sont importantes, parfois même vitales pour vivre, à l'image des arbres qui produisent l'oxygène nécessaire à sa respiration. Malheureusement, ces ressources ne sont pas inépuisables, et difficilement substituables. Déjà aujourd'hui, certaines personnes ne peuvent avoir accès à la totalité des éléments vitaux, tels que l'eau. S'il est vrai que cette situation concerne une minorité d'individus dans notre pays, des inquiétudes grandissantes apparaissent progressivement sur notre capacité à fournir les prochaines générations.

C'est dans ce contexte d'épuisement des ressources naturelles et de dégradation de notre cadre de vie que le concept de développement durable, qui se définit comme :

« Un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la possibilité, pour les générations à venir, de pouvoir répondre à leurs propres besoins » (Assemblée Nationale) a pris toute son importance.

Cette prise de conscience écologique s'est concrétisée en 1992 lors du Sommet de la Terre de Rio, par la signature par 178 Etats d'engagements préconisant des pratiques en faveur du développement durable autour de 21 principes. Le texte final du Sommet de Rio est appelé « Action 21 » puis « Agenda 21 », car ces engagements ont pour but d'élaborer un calendrier de plans d'actions, déployés au niveau des collectivités territoriales, afin d'apporter des solutions aux enjeux environnementaux du 21ème siècle.



Sommaire

I. Présentation détaillée des agendas 21	Erreur ! Signet non défini.
Une réponse à des enjeux précis	4
1. La lutte contre le changement climatique	4
2. La préservation de la biodiversité, des milieux et des ressources	5
3. La cohésion sociale et la solidarité entre les territoires et les générations	5
4. L'épanouissement de tous les êtres humains	5
5. Une dynamique de développement suivant des modes de production et de consommation responsables	5
Quelques données chiffrées	6
II. Acteurs et cadre institutionnel des Agendas 21	6
Au niveau international : du penser global à l'agir local	6
Au niveau européen : une richesse d'initiatives	7
Au niveau national (France) : un cadre étatique incitatif	7
1. Le rôle prépondérant des pouvoirs publics	7
2. L'engagement des associations	9
III. La mise en place des Agendas 21	9
Un engagement national, une application territoriale	9
1. La méthodologie de constitution d'un Agenda 21	9
2. Le label « Agenda 21 local »	12
IV. Bilan de la démarche « Agenda 21 »	Erreur ! Signet non défini.
La conférence Rio+20	14
V. Conclusion	15



I. PRESENTATION DETAILLEE DES AGENDAS 21

L'agenda 21 est, selon le Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable et de l'Energie, une « démarche globale initiée par une collectivité locale, conduite avec la population et les acteurs locaux, avec l'ambition collective de faire du développement durable le nouveau modèle de développement du territoire ». Cela demande « un diagnostic partagé, une stratégie sur la base d'enjeux clairement identifiés et un plan d'action pluriannuel ».

Plus simplement dit, il s'agit d'un projet de développement pour un territoire. Ainsi, il est par définition local. Le mot « agenda » insiste sur la réalisation d'un programme, ayant l'obligation répondre aux principes dictés par les textes. Le chiffre « 21 », quant à lui, fait référence au 21ème siècle, ère visée par la Déclaration de Rio.

Tous les échelons territoriaux (régions, départements, intercommunes, communes) peuvent initier une démarche de ce type.

Pour exemples, un agenda 21 au niveau de l'Etat peut être la mise en place d'une politique d'achats favorisant les éco-produits (produits ayant le moins d'impact sur l'environnement) ; un agenda 21 au niveau local peut être de former les enseignants des écoles primaires d'un département au développement durable. La notion d'agenda 21 recouvre donc un large champ d'actions, mais toutes doivent poursuivre au moins l'une des 5 finalités définies par le sommet de la Terre.

Une réponse à des enjeux précis

1. La lutte contre le changement climatique

Un pays comme la France émet plus de 11 millions de tonnes de polluants chaque année dans l'atmosphère. Cette pollution se compose d'une cinquantaine de gaz différents, et, bien entendu, le monde ne s'arrête pas à la France. L'émission mondiale de gaz à effet de serre (GES) a atteint un tel niveau que les chercheurs estiment que chaque individu perd une année une vie à cause de la pollution de l'air. Autre conséquence : les températures augmentent. En effet, l'effet de serre est un phénomène qui absorbe une partie des rayonnements du soleil pour les renvoyer vers le sol terrestre. Il s'agit d'un processus nécessaire puisque, sans lui, les températures normales seraient à -18°C , ce qui rendrait le développement de la vie difficile. Mais lorsqu'il y a trop d'effet de serre, cela devient menaçant à la fois pour les écosystèmes, l'alimentation et la santé. Certaines études vont jusqu'à remettre en question l'existence de la Terre, qui pourrait partir en fumée. Selon le rapport « Energies et climat » réalisé en 2013 par le Ministère du Développement durable, « le réchauffement moyen constaté à la surface de la Terre au cours du siècle écoulé s'élève à $0,74^{\circ}\text{C}$ ». Cela n'est pas démesuré, mais « les températures pourraient augmenter, d'ici 2100, de $1,1^{\circ}\text{C}$ à $6,4^{\circ}\text{C}$, suivant les différents scénarios ».

Les actions territoriales permettant de contrer ce phénomène sont nombreuses : la maîtrise des consommations et de la demande en énergie, la promotion des énergies renouvelables, la priorité à certains modes de transports et de production ou encore la prise en compte des impacts atmosphériques dans les constructions et aménagements d'infrastructures.



2. La préservation de la biodiversité, des milieux et des ressources

Par biodiversité, est entendue la diversité naturelle des organismes vivants. C'est l'un des éléments permettant la fourniture de certains aliments et matières premières grâce auxquels nous vivons. Les milieux et ressources ont cette même vocation mais leurs apports sont différents (eau, air, sols...). Il s'agit en quelque sorte du patrimoine génétique planétaire. Or, certains enjeux politiques et économiques mènent à d'importants déséquilibres entre les prélèvements et les ressources disponibles. La surconsommation est entamée, rendant nécessaire la recherche de nouvelles ressources ou façons d'économiser. Il faut même aller plus loin et réussir à faire évoluer les mœurs des habitants.

Cela passe par la gestion des déchets et des eaux usées, la lutte contre la pollution, la gestion des habitats écologiques et des paysages et autres.

3. La cohésion sociale et la solidarité entre les territoires et les générations

Au fil des ans, nous assistons à une montée des inégalités sociales et économiques, engendrée par une forte compétition nationale et internationale. Pour que le partage des richesses ne cesse de créer des inégalités, l'idée est de renforcer le lien entre les êtres humains provenant de l'ensemble des territoires. En recherchant l'équité intragénérationnelle, nous suscitons également l'équité intergénérationnelle. Les inégalités sont notamment observables au niveau de l'accès à la santé, au travail, au logement, à la justice et à la sécurité. C'est sur ses sujets qu'une action est nécessaire.

4. L'épanouissement de tous les êtres humains

Selon le gouvernement français, « afin que chacun puisse poursuivre ses aspirations, il est indispensable que les besoins essentiels de chacun soient satisfaits ». Les besoins essentiels sont l'eau, la nourriture, l'éducation, le logement et la santé. Nous sommes forcés de constater que tous les français n'ont pas cet accès. De plus, ces besoins ne suffisent pas à réellement atteindre l'épanouissement. L'émotion est aussi à prendre en compte. Elle demande de la culture et des échanges. Les collectivités sont en position idéale pour assurer cette vie démocratique puisqu'elles sont au plus proche des habitants. Leurs actions concernent l'éducation, les activités sportives et culturelles, l'évènementiel, la lutte contre la pauvreté, la santé, le logement, ou encore la démocratie participative.

5. Une dynamique de développement suivant des modes de production et de consommation responsables

L'activité industrielle est l'une des plus néfaste pour la planète, surtout lorsque les entreprises recherchent la rentabilité à court terme et la production à moindre coût (qui demande une consommation de masse). La santé des hommes est en jeu. Nous devons aller vers une production et une consommation plus soucieuse et plus responsable, en limitant les risques pour la terre et pour les hommes. Des marges de manœuvre existent. Elles se situent notamment dans l'incitation à l'innovation, dans l'écoresponsabilité des services publics et dans la fiscalité.

Ces enjeux sont vus comme prioritaires mais ne délaissent pas pour autant toute autre problématique liée au développement durable.



Quelques données chiffrées

Le dernier bilan réalisé par le gouvernement date de l'année 2013. Il compte 1017 agendas 21 en France, dont plus de deux tiers sont initiés par des communes.

La répartition de ces démarches est toutefois déséquilibrée puisque, dans certains départements, plus de 40% de la population est concernée par un agenda 21 « de proximité » reconnu par le ministère, alors que dans d'autres, cette part n'excède pas les 10%.

Il est difficile de déterminer le coût engendré par un agenda 21, tant les actions associées à ce libellé sont diverses. Il est tout de même primordial de savoir que des aides financières peuvent être obtenues. En dehors de l'Etat, plusieurs organismes sont à solliciter. Les plus connus sont le Comité 21 et l'ADEME. Notons qu'en moyenne, un projet est financé à hauteur de 60% par la collectivité responsable et à 40% par des subventions.

II. ACTEURS ET CADRE INSTITUTIONNEL DES AGENDAS 21

Au niveau international : du penser global à l'agir local

Le concept d'Agenda 21 a été formulé pour la première fois en 1991, par le Conseil International pour les Initiatives Ecologiques Locales (ICLEI), association fondée sous le parrainage du programme des Nations Unies pour l'environnement, qui regroupe plus de 60 pays et doit mettre en place et soutenir des actions des actions de développement durable communales à travers le Monde, afin d'améliorer la situation écologique de tous, grâce à des actions conjointes et cumulées. Une première campagne a ainsi été organisée en 1991, impliquant 21 villes pilotes, dont 14 en Europe. L'ICLEI a également organisé de multiples colloques favorisant ainsi l'échange d'informations et d'expériences, et édité des publications à caractère méthodologique.

La notion d'Agenda 21 s'est cependant réellement formalisée dans le chapitre 28 de l' « Agenda 21 » ou « Action 21 » issu du Sommet de la Terre de Rio 1992, qui demande que : « toutes les collectivités locales instaurent un dialogue avec les habitants, les organisations locales et les entreprises privées afin d'adopter un programme Action 21 à l'échelon de la collectivité. » Plus de 178 Etats et près de 1500 organisations non gouvernementales ont participé à ce rassemblement écologique, qui, comme le souligne Gilles Berhault, Président du Comité 21, « [...] a eu une qualité rare : il portait un message enthousiasme fondateur. »

S'il n'existe pas de modèle idéal d'Agenda 21 local, puisque le développement durable doit partir des situations locales propres à chaque territoire et surtout des attentes propres à chacun, il semblait nécessaire de fixer un cadre général, dont chacun puisse s'emparer.

Les axes de travail dégagés lors du Sommet de la Terre ont trouvé écho auprès de Cités et Gouvernements des Locaux Unis (CGLU), anciennement Fédération Mondiale des Cités Unies (FMNU) et principale organisation mondiale de villes jumelées. Son rôle est d'être le porte-parole et le défenseur de l'autonomie locale démocratique tout en promouvant le développement économique, social et culturel de ses membres qu'elle inscrit dans un réseau, dont elle assure l'unité et la coopération.



Pour preuve, la CGLU a adopté l'Agenda 21 de la culture comme document de référence de ses programmes en culture (le 8 mai 2004) et assure un rôle de coordination et de contrôle suite à son approbation.

Au niveau européen : une richesse d'initiatives

L'Europe a toujours été un acteur moteur et engagé dans la mise en place d'Agendas 21. Ainsi, comme présenté précédemment, 14 des 21 villes pilotes présentes lors du colloque de 1991 de l'ICLEI se trouvaient sur le « Vieux Continent ». De fait, dès 1993, la Commission européenne et l'ICLEI ont lancé la « Campagne européenne des villes durables » en lien avec des réseaux de villes préexistants, comme le « Conseil des communes et des régions d'Europe » ou la « Fédération mondiale des Cités Unies », dans le but d'accompagner des villes voulant s'engager dans la démarche Agenda 21. Cette action a débouché sur la **Charte d'Aalborg** (27 mai 1994), qui invite les collectivités à soutenir l'agenda 21 de Rio et à élaborer des plans d'action à moyen et long terme.

S'en est suivie la **Charte de Lisbonne** en 1996, qui a permis de présenter aux participants du colloque les évolutions des Agendas 21 locaux développés dans les 35 pays européens participant depuis la conférence d'Aalborg. Le document « **De la charte à la pratique** » a ainsi été adopté, définissant la nouvelle stratégie visant à « faire de l'Europe un lieu plus attrayant pour investir et travailler » et définit les principes d'action à appliquer pour le développement d'un Agenda 21 local.

En juin 2004, se tenait la 4ème Conférence Européenne sur les villes durables (Aalborg +10), qui s'est clôturée par l'adoption d'un nouveau texte, actualisant la Charte d'Aalborg : **les Engagements d'Aalborg**, qui proposent un cadre commun des objectifs à atteindre, concernant la durabilité. Cette conférence a permis la réunion des villes signataires de la charte, pour passer des paroles aux actes. Etaient présentes 523 municipalités, dont 8 françaises : Lille, Nantes, Orléans, Paris, Saint Etienne, Communauté de Communes de l'Autunois, Echirolles, le Séquestre.

Puis, en 2007, une nouvelle charte sur « **la ville européenne durable** » a été adoptée à Leipzig par l'ensemble des Etats membres de l'Union Européenne. Elle prend acte des défis, des perspectives et des différentes origines historiques, économiques, sociales et écologiques des villes européennes et met en évidence des principes et des priorités concernant le développement urbain durable.

De façon plus générale, notons le rôle prépondérant joué par le Conseil des Communes et Régions d'Europe qui assure une coopération décentralisée des Etats autour du développement durable, par la constitution de divers groupes de travail (transports, politique régionale, environnement, égalité des chances, gouvernance...), afin d'offrir un cadre de dialogue aux représentants des institutions européennes, dans le but d'assurer une prise en considération des intérêts des collectivités lors de toute prise de décision. Toujours dans le but d'offrir une qualité de vie satisfaisante aux générations futures.

Au niveau national (France) : un cadre étatique incitatif

1. Le rôle prépondérant des pouvoirs publics

L'intérêt des collectivités locales hexagonales pour le développement durable semble ne s'être développé que récemment. La date butoir fixée par les Nations unies (1996) correspond aux prémices



d'une certaine mobilisation de l'Hexagone qui faisait jusqu'alors figure de mauvais élève. Notons tout d'abord le lancement d'un appel à projets par le Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement en juillet 1997, premier signe français d'une volonté de lancer le développement des Agendas 21. Cet appel à projets ne concernait que les outils et démarches pouvant permettre de réaliser des Agendas 21 locaux dans les milieux urbains et d'ainsi expérimenter une démarche à mettre en œuvre dans le cadre d'un véritable plan d'action local de développement durable. 51 dossiers de candidature ont été déposés et 16 villes ont été déclarées lauréates.

Afin d'accompagner les collectivités dans la mise en place de ces projets (appui technique, soutien et échanges d'expériences intercollectivités), le Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement a créé en 1999, 4 ateliers d'échanges thématiques régionaux réunissant le comité de pilotage de l'appel à projets et les collectivités locales volontaires.

En 2003 a été formulée la 1^{ère} stratégie nationale du développement durable de 2003-2008 qui fixe un objectif : élaboration de 500 Agenda 21 d'ici 2008. Puis, en 2006, a été élaboré un cadre de référence pour les projets territoriaux de développement durable et Agenda 21 locaux avec la désignation de 5 finalités :

- 🌿 la lutte contre le changement climatique ;
- 🌿 la préservation de la biodiversité, des milieux et des ressources ;
- 🌿 la cohésion sociale et la solidarité entre les territoires et les générations ;
- 🌿 l'épanouissement de tous les êtres humains ;
- 🌿 une dynamique de développement suivant des modes de production et de consommation responsables.

Et 5 principes de méthodes :

- 🌿 stratégie d'amélioration continue ;
- 🌿 participation ;
- 🌿 organisation du pilotage ;
- 🌿 transversalité des approches ;
- 🌿 évaluation partagée.

Ce cadre de référence s'accompagne d'un référentiel d'évaluation.

La seconde stratégie nationale du développement durable 2009-2013 a rehaussé cet objectif à 1000 Agendas 21 en France d'ici 2012.

L'Agenda 21 a ensuite obtenu une reconnaissance législative en 2010.

Toutes ces actions sont menées sous l'égide et le concours du Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable et de l'Energie et de ses différentes institutions, (dont le Commissariat Général au Développement Durable et le Conseil national du développement durable (CNDD)).

Un dispositif national de reconnaissance a d'ailleurs été mis en place par ce Ministère, permettant « [...] aux collectivités de faire reconnaître la réalité et la qualité de leur projet territorial, de développement durable et agenda 21 local, dans une logique d'accompagnement » [...] soumis à l'expertise, le projet de la collectivité est reconnu pour 3 ans s'il répond aux critères du cadre de référence national des projets territoriaux de développement durable et agendas 21 locaux. »

Il s'agit ainsi de donner plus de visibilité au développement durable dans les collectivités et de permettre une meilleure appropriation de l'Agenda 21, en garantissant une qualité et une cohérence des projets.



2. L'engagement des associations

Les associations ont toujours été très engagées dans la mise en place des Agendas 21. Pour preuve, la campagne "Un monde à venir, l'avenir du monde" (1992-199) du Centre de Recherche et d'Information pour le Développement (CRID), qui regroupe 43 associations françaises de solidarité internationale et a le premier souligné l'intérêt du processus des Agendas 21 locaux, avec l'association 4D. Les premières journées régionales de sensibilisation et d'information sur le développement durable et les Agendas 21 locaux étaient alors lancées. (Lille, Poitiers, Grenoble, Nantes...), permettant de discuter et de confronter les initiatives de développement durable des collectivités locales françaises. De ces rencontres a été édité un document-guide proposant des plans d'actions pour la mise en place d'Agendas 21 locaux.

Notons également le rôle joué par le Comité 21, ce réseau d'acteurs engagés dans la mise en œuvre opérationnelle du développement durable qui réunit les parties prenantes concernées en France :

- 🌿 entreprises (multinationales et PME) ;
- 🌿 collectivités (des communes aux régions) ;
- 🌿 associations (d'environnement, de développement, de solidarité locale, de défense des droits humains ...);
- 🌿 institutions, établissements d'enseignement supérieur et médias.

Et vise à répondre à 3 objectifs

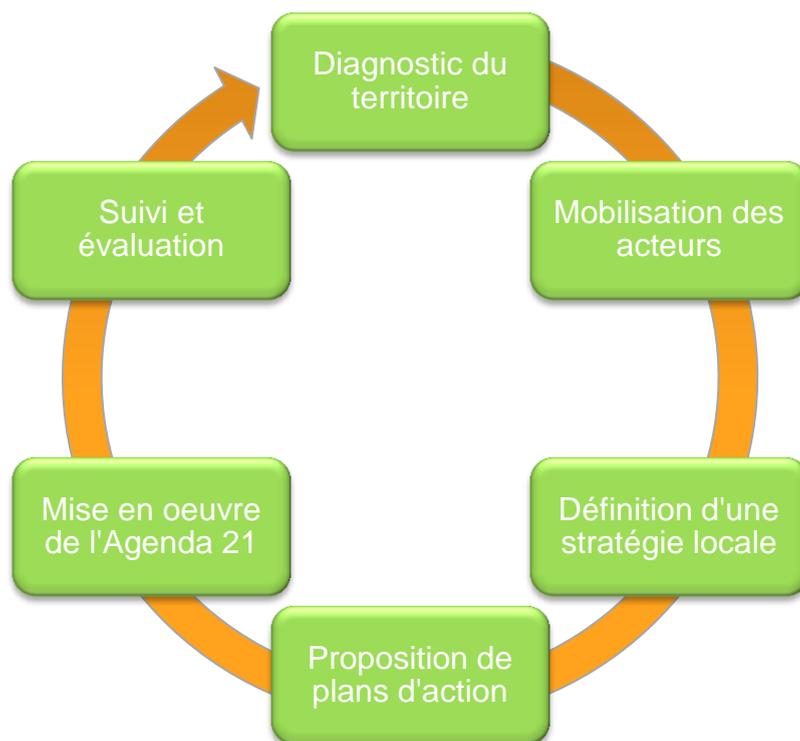
- Réseau par excellence : animation d'une plateforme d'échanges et d'innovation pour le développement durable, alimentée par l'expertise et la diversité de ses adhérents;
- Conduite du changement : offre d'outils pratiques et de services pour accompagner les adhérents dans la mise en œuvre du développement durable ;
- Innovation et prospective : réflexions prospectives sur le développement durable.

III. LA MISE EN PLACE DES AGENDAS 21

Un engagement national, une application territoriale

1. La méthodologie de constitution d'un Agenda 21

Le cadre de référence, outre son rôle de délimitation, impose une méthodologie permettant d'instituer un Agenda 21 local au sein d'une collectivité. A travers des principes de création et de suivi, on voit se dessiner plusieurs étapes « obligatoires » afin de pouvoir prétendre au label « Agenda 21 local » que nous allons développer par la suite.



Etape 1 : Le diagnostic

Avant même de parler d' « Agenda 21 local », chaque collectivité qui souhaite s'engager dans une démarche de développement durable doit procéder à un état des lieux détaillé de son territoire. Cette première étape comprend plusieurs volets : économique, environnemental, organisationnel et social. L'objectif poursuivi est de « spatialiser les richesses et les faiblesses de tous ordres au regard d'un développement durable¹ ».

Etape 2 : La mobilisation des acteurs

Le diagnostic du territoire doit également respecter une exigence particulière, à savoir qu'il doit être réalisé en concertation avec tous les acteurs impliqués par cette problématique. En effet, le cadre de référence 2013 précise que :

« Un tel projet doit permettre à la fois d'interroger chacun des habitants et des usagers (élu, décideur, citoyen, acteur social ou économique) sur la façon dont il conçoit son avenir sur le territoire, sur sa responsabilité envers les autres, le reste de la planète et les générations futures. »

L'objectif poursuivi par la participation de tous les acteurs du territoire est de permettre un diagnostic concerté suivi d'un débat sur les enjeux prioritaires pour la collectivité au regard des moyens dont elle dispose. Cette étape du projet doit également comprendre une dynamique de sensibilisation des acteurs au développement durable pour que la démarche engagée aboutisse à un Agenda 21, pensé par tous et accepté de tous.

Plusieurs villes ont fait le choix de réaliser des ateliers regroupant l'ensemble des acteurs afin de mobiliser et de fédérer les professionnels amenés à intervenir dans le cadre de l'Agenda 21. Aussi, plusieurs départements ont procédé à des concertations publiques des habitants, par le biais de questionnaire ou de colloques, dans le but de faire adhérer les citoyens à cette nouvelle démarche.

¹ Extrait du Cadre de référence 2013 « Un diagnostic stratégique et des enjeux spatialisés »



Etape 3 : Définition de la stratégie globale

Afin d'obtenir le titre d' « Agenda 21 local », la collectivité territoriale doit définir une stratégie de développement durable. C'est l'étape la plus importante, car elle constitue le squelette de la démarche. Cette stratégie se base sur l'état des lieux fait en amont afin de définir des objectifs à atteindre à plus ou moyen long terme. Loin de contenir seulement de grandes orientations, ce document se veut axé sur la pratique avec :

- 🌿 l'identification des **grandes problématiques** du territoire ;
- 🌿 les **moyens d'actions** permettant de répondre aux enjeux identifiés ;
- 🌿 les **parties prenantes** impliquées dans la réalisation des actions ;
- 🌿 les **indicateurs** de suivi et d'évaluation des actions.

Ce document sert de référence lors de la mise en œuvre de l'Agenda 21 local, car il revêt un caractère officiel. En effet, la stratégie doit être présentée à chaque échelle des collectivités territoriales pour faire l'objet d'un vote. Par exemple, la stratégie développement durable d'une Mairie doit être validée par la municipalité avant de pouvoir être déployée.

Etape 4 : Proposition de plans d'action

Une fois la stratégie adoptée, celle-ci est déclinée en plans d'action. Ces derniers sont généralement regroupés par sous-thèmes (exemple de l'eau : la pollution de l'eau, l'accès à l'eau, les corridors écologiques, etc.).

Souvent, ils prennent la forme de fiche technique décrivant les différentes actions nécessaires à chaque problématique, leur durée de mise en œuvre et les critères d'évaluation des actions, ainsi que les acteurs impliqués.

Etape 5 : La mise en œuvre de l'Agenda 21

La mise en œuvre des plans d'action constitue l'application concrète de la démarche. Le retour d'expérience des collectivités territoriales inscrites dans une démarche de développement durable montre **l'importance du pilotage des actions**.

Ainsi, les différents documents (stratégie nationale, cadre de référence etc.) insistent aujourd'hui sur une préparation en amont des institutions de pilotage en vue de ne pas commettre d'impair lors de la mise en œuvre de l'Agenda 21 local. La priorité est donnée au partage des méthodes et au **décloisonnement des structures**, dans le but d'atteindre une transversalité des actions au niveau du territoire, permettant une meilleure mise en œuvre de la stratégie.

Etape 6 : Suivi et évaluation

Dès le départ, le Gouvernement a associé à la démarche « Agenda 21 » une démarche d'amélioration continue. Pour cela, il est imposé à chaque collectivité de dresser un bilan des actions menées, en vue d'apporter des correctifs et des axes d'amélioration.

L'évaluation systématique des actions n'a pas pour seul but de faire un état des lieux ; elle représente la base sur laquelle la nouvelle stratégie de développement durable va être constituée.



2. Le label « Agenda 21 local »

Afin de valoriser les démarches accomplies par les collectivités territoriales, le Ministère en charge du développement durable a mis en place en 2007 un **processus de reconnaissance** des projets territoriaux de développement durable. Cet « appel à la reconnaissance », encore en place aujourd'hui, est décrit comme suit :

« Cette reconnaissance est un gage de qualité des projets et de cohérence des politiques menées par les collectivités territoriales vis-à-vis du développement durable des territoires. Elle promeut les projets reconnus auprès des institutions et des organismes qui interviennent dans le développement territorial. Elle permettra de rendre compte de l'engagement de la France, au niveau européen comme au niveau international² ».



Le processus de reconnaissance aboutit à l'obtention du label « Agenda 21 local », avec un logo créé spécialement pour l'occasion.

Aujourd'hui, on recense 470 collectivités reconnues « Agenda 21 local » et plus de 950 engagées dans une démarche Agenda 21.

Pour obtenir une reconnaissance « Agenda 21 local », il est nécessaire que la collectivité demandeuse ait abouti à la phase de mise en œuvre du programme d'action vu précédemment. En effet, c'est sur cette base que sera évaluée la pertinence du projet. Par ailleurs, un certain nombre d'exigences est requis :

- 🌿 Un **projet en lien avec la stratégie nationale de développement durable** et les 5 enjeux majeurs identifiés ;
- 🌿 Une **participation de la population et des acteurs** à la démarche de développement durable ;
- 🌿 Une **stratégie d'amélioration continue** des actions en vue de rendre plus pertinent les programmes déployés ;
- 🌿 Une **recherche de transversalité** dans les structures mobilisées dans la mise en œuvre des actions de l'Agenda ;
- 🌿 Un **pilottage solide et cohérent** avec l'envergure du projet et aux enjeux recensés sur le territoire ;
- 🌿 Un **dispositif d'évaluation** de la réalisation de l'Agenda 21 amenant à un regard critique sur le bilan des actions menées.

La demande peut être faite par toute collectivité, représentée par son responsable : Président du Conseil Général, Président du Conseil Régional, Maire, etc.

Cette demande de reconnaissance passe par le Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable et de l'Energie qui le transmet ensuite au Préfet de Département ou de Région qui a un mois pour valider ou non le dossier de candidature de la collectivité. Une fois l'aval du Préfet obtenu³, la décision finale

² Circulaire du 13 juillet 2006 « Cadre de référence pour les projets territoriaux de développement durable »

³ Si celui-ci ne se prononce pas sous un délai d'un mois, son accord est considéré comme positif



appartient au délégué interministériel au développement durable. Ce dernier va échanger autour des éléments du dossier avec un jury issu du Comité 21 avant de rendre son verdict.

Lorsqu'une collectivité territoriale obtient le label « Agenda 21 local », celle-ci conserve cette reconnaissance pour 3 ans. L'avantage de ce dispositif repose sur les retombées positives qu'elle génère, comme la valorisation des efforts fournis par l'ensemble des parties prenantes ou encore la visibilité que le label procure sur le territoire, afin de mobiliser de nouveaux acteurs.

Afin de prolonger la reconnaissance de 2 ans, il est nécessaire que les collectivités produisent un rapport qui fait état des actions menées dans le cadre de l'Agenda 21 et des plans d'actions futurs qui pourraient améliorer les politiques de développement durable sur le territoire. Sans ce rapport, la reconnaissance « Agenda 21 local » ne sera pas prolongée.

Ce document obligatoire est également l'occasion pour le Ministère de jouer son rôle d'accompagnateur et de donner des pistes d'amélioration en fonction des grandes orientations nationales. L'accent est mis aujourd'hui sur le partage d'expériences entre les différentes collectivités, notamment en termes d'optimisation de budget et de diffusion des bonnes pratiques. C'est pourquoi le Ministère a mis en place un Rapport de présentation des projets territoriaux de développement durable et Agenda 21 locaux reconnus », issus des sessions de reconnaissance. Cela permet aux autres collectivités d'avoir une vision globale des actions menées sur des thèmes qui peuvent être commun à plusieurs d'entre elles et d'aider à la rédaction du programme d'Agenda 21 local.

Bien que la reconnaissance soit acquise pour 3 ans, les sessions de reconnaissance ont lieu tous les ans depuis 2007. L'appel de reconnaissance de 2014 a sonné la 9^{ème} campagne de reconnaissance des Agendas 21 locaux dont la cérémonie de remise des « trophées » (sorte de diplôme pour les collectivités dont la reconnaissance aura été acceptée) a eu lieu en Avril.

Depuis 2011, quelques changements sont intervenus dans les modalités de reconnaissance. En effet, la procédure est désormais régionalisée, c'est-à-dire qu'elle passe par une expertise régionale avant de faire l'objet d'une étude au niveau national, dans un souci de meilleure compréhension des enjeux et de cohérence sur le territoire. De plus, une plateforme internet est maintenant disponible pour les collectivités territoriales souhaitant déposer un dossier de candidature.

Selon l'INSEE, « entre 2007 et 2013, le nombre d'agendas 21 locaux engagés en France est passé de 200 à plus de 1000 (demandes de reconnaissances). Ainsi, 363 collectivités locales ont vu leurs Agendas 21 reconnus [...] auxquels s'ajoutent 29 chartes de parcs naturels régionaux. »⁴

⁴ Etude INSEE « Les indicateurs de la SNDD 2010-2013 »

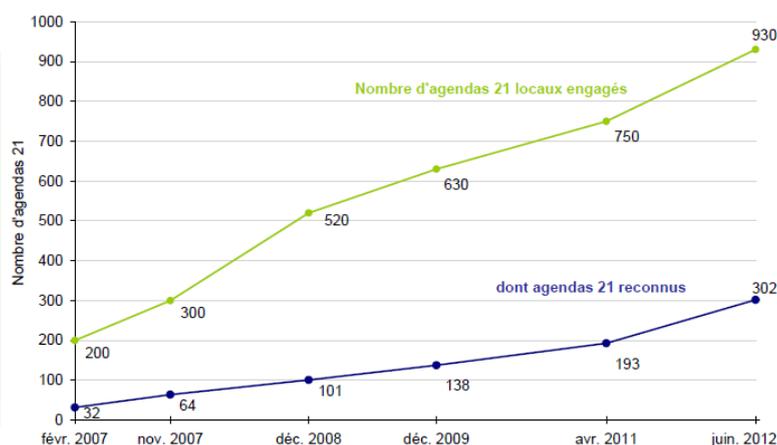


IV. BILAN 2014 DE LA DEMARCHE AGENDA 21

La conférence Rio+20

La conférence Rio+20 qui s'est tenue en juin 2012 a permis d'établir un bilan des vingt dernières années en matière de développement durable. Si l'on réalise un tour d'horizon des Agendas 21 en Europe, on constate que la France occupe une bonne place au classement, même si elle n'occupe pas une position de leader. Les pays pionniers en la matière doivent leur avance en raison de leur réactivité dès les années 1990 : il s'agit de la Suède, des Pays-Bas, de l'Allemagne et la Grande-Bretagne suivis de près par le Danemark, l'Autriche et la Suisse.

La France a véritablement adopté une position en faveur du développement durable dans les années 2000 mais peine à démocratiser la démarche en raison d'une complexité de son territoire et d'un manque d'outil rendant les principes peu opérationnels. Néanmoins, on peut noter que la démarche d'Agenda 21 a permis un changement dans les modes de fonctionnement : plus de transversalité, approche en mode projet... Cela a également ouvert la voie à une remise en cause des pratiques et à une mise en commun des informations entre les parties prenantes. Grâce aux indicateurs de l'INSEE, on peut observer une forte augmentation des demandes de reconnaissance des collectivités depuis 2010, preuve du dynamisme des territoires français. Début 2013, on recensait 1017 collectivités s'inscrivant dans une démarche « Agenda 21 local » ; objectif réussi pour la Stratégie Nationale de Développement Durable ! Aussi, 383 collectivités sont maintenant reconnues.



Détail des territoires reconnus en 2013 :

-  22 Départements
-  6 Régions
-  236+79 Communes
-  29 Parc

On peut voir que les Agendas 21 couvrent une grande partie du territoire français, preuve de son

implication.

Tableau INSEE : Les indicateurs de la stratégie nationale de développement durable 2010-2013

Par ailleurs, les Agendas 21 ont montré une forte innovation sociale dans les dispositifs mis en place. Afin de capitaliser ces expériences, une « Banque d'expériences des Agendas 21 locaux et des démarches territoriales de développement durable » a été créée par l'Observatoire des territoires durables.



De plus, les Agendas 21 restent des outils performants de sensibilisation des habitants grâce à leur pouvoir de consultation de la population basé sur une démarche démocratique. Bien que des marges de progrès existent, on peut également noter qu'ils ont permis une amélioration du dialogue entre les acteurs, ce qui augmente la cohérence des actions sur le territoire.

En ce qui concerne les pistes d'amélioration, un des reproches fait lors de la conférence de Rio consistait à dire que les collectivités n'avaient que « partiellement jouées le jeu » en n'intégralement pas intégralement la démarche de développement durable. Par exemple, on note un fort recours aux prestataires de service dans la mise en œuvre et l'animation des Agendas 21 locaux. Le problème de gouvernance locale est également un des freins : on observe un manque de transversalité « inter-territoire » qui nuit à la bonne cohérence des projets.

Des difficultés ont été soulevées par les chefs de projet des Agendas 21 locaux, notamment une vision courttermiste du programme et une démarche d'amélioration continue qui a du mal à faire son chemin. Pourtant, le but premier des Agendas 21 locaux est de répondre à la question : quels seront les villes, les liens sociaux et les enjeux environnementaux de demain ?

Vision à court terme de l'agenda 21 : difficulté à répondre à des questions comme « quelle sera la ville de demain, les liens sociaux de demain, les enjeux environnementaux de demain ? ». En conséquence, des propositions ont été faites concernant l'évolution des Agendas 21. Au regard de l'évolution des problématiques environnementales et sociétales des dernières années, il est possible que les Agendas 21 locaux intègrent une nouvelle forme. Trois propositions sont mises en avant : Pacte 21, Démocité 21, et Engagement 21.

V. CONCLUSION

L'Agenda 21 est une démarche écologiste progressiste, mise en place il y a plus de 20 ans. Un premier bilan est donc possible aujourd'hui. Il révèle une réelle volonté des collectivités locales de faire bouger les choses, devant l'urgence écologique qui menace notre siècle. L'Europe est un acteur moteur dans cette démarche et la France se classe également en bonne position. De nombreuses initiatives sont menées, faisant de l'Agenda 21 et du développement durable des questions de premier rang. Cependant, la mise en place de ce dispositif reste relativement compliquée, notamment dans la recherche d'objectifs court termiste tout en s'inscrivant dans une logique d'amélioration continue plus pérenne.

La protection de l'environnement est donc encore un grand chantier de travail où toutes les initiatives sont les bienvenues. En effet, la sauvegarde de notre Planète est l'affaire de tous les citoyens !

NOS SOURCES

Bibliographie

-  L'agenda 21 : Outil de la cohésion des territoires, de Marie-Simone POUBLON
-  La France, bonne élève du développement durable ? de Robin Degron (2012) LA DOCUMENTATION FRANCAISE



Webographie

- **Stratégie Nationale de Développement Durable 2010-2013**
 - <http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/SNDD-3.pdf>
- **Bilan national des rencontres régionales du DD – Septembre 2001**
 - <http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/dynaregio.pdf>
- **Comité 21 - Programme d'activité 2014**
 - <http://www.comite21.org/docs/contenu-comite-21/2014/programme-d-activites-2014-vf.pdf>
- **Site du Ministère de l'Ecologie, du DD et de l'Energie – Organisation au niveau central**
 - <http://www.developpement-durable.gouv.fr/L-organisation-au-niveau-central,22839.html>
- **Les bonnes pratiques à mutualiser en vue de Rio +20 – Cahier d'acteur**
 - http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Cahier_d_acteur_sur_les_Agendas_21_locaux-2.pdf
- **Agenda 21 et actions internationales des collectivités : quelles articulations ? - ADF**
 - <http://www.afd.fr/webdav/shared/PUBLICATIONS/THEMATIQUES/savoirscommuns/10-Savoirs-communs.pdf>
- **Les agendas 21 locaux : quels apports sous quelles latitudes ? – Développement durable & territoires**
 - <http://developpementdurable.revues.org/532>
- **L'Agenda 21 local en quelques mots – Extrait disponible en ligne ; Thèse de A. Boutaud (2003)**
 - <http://www1.agora21.org/entreprise/these-ABoutaud-A4.pdf>
- **Indicateurs de développement durable territoriaux – Les agendas 21 locaux**
 - <http://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/indicateurs-indices/f/1827/1346/agendas-21-locaux.html>
- **Réchauffement climatique : nouveau rapport alarmant du GIEC – Le Monde 09/05/14**
http://www.lemonde.fr/planete/article/2014/03/31/nouveau-rapport-alarmiste-du-giec-sur-le-rechauffement-climatique_4392565_3244.html
- **INSEE – Indicateurs d'inégalités sociales**
http://www.insee.fr/fr/publications-et-services/default.asp?page=dossiers_web/inegalites_sociales/inegalites_sociales.htm
- **Agenda 21, nos actions d'aujourd'hui pour les Ulis de demain – Ville des Ulis**
<http://www.lesulis.fr/au-quotidien/environnement/agenda-21.htm>
- **Site officiel des Agendas 21 de France**
 - La démarche
 - Cadre institutionnel
 - <http://www.agenda21france.org/agenda-21-de-territoire/pour-agir/demarche.html>
 - <http://www.agenda21france.org/agenda-21-de-territoire/pour-agir/cadre-institutionnel.html>
- **Légifrance, Code de l'Environnement – Agenda 21**
 - Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement
 - <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000022470434>
- **Stratégie Nationale de Développement Durable 2003 – 2008 – La documentation française**



- <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/d000075-le-developpement-durable-en-france-de-la-strategie-nationale-au-grenelle-de-la-strategie-nationale-de-developpement-durable-2003-2008>
- **Collectivités, Agenda 21 local** - ADEME
 - <http://www2.ademe.fr/servlet/KBaseShow?sort=-1&catid=13350>
- **Cadre de référence 2006 et 2013** – Site du Ministère de l'Ecologie, du DD et de l'Energie
 - <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Le-cadre-de-reference>
- **Un cadre de reconnaissance national** – Site Territoires Durables
 - <http://www.territoires-durables.fr/pagesEditos.asp?id=F86BA9C4&IDPAGE=101>
- **DRIEE Ile-de-France** – Présentation des Agendas 21
 - <http://www.driee.ile-de-france.developpement-durable.gouv.fr/presentation-a835.html>
- **Site du Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable**
 - Comprendre l'Agenda 21
 - Le dispositif de reconnaissance
 - 8^{ème} session de reconnaissance
 - Prospectives et Agendas 21
 - Observation et Statistiques : les agendas 21 locaux
 - <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Qu-est-ce-qu-un-Agenda-21-local.html>
 - <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Le-dispositif-de-reconnaissance.html>
 - <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Appel-a-reconnaissance-pour-la,26861.html>
 - <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Prospective-et-agendas-21,36908.html>
 - <http://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/indicateurs-indices/f/1827/1346/agendas-21-locaux.html>
- **Observatoire national des Agendas 21 locaux**
 - L'Agenda 21 local en Europe
 - Etat des lieux et tendances des Agendas 21
 - <http://www.observatoire-territoires-durables.org/spip.php?article1060>
 - <http://www.observatoire-territoires-durables.org/spip.php?article1564>
- **Penser les Agendas 21 de demain** – TEDDIF
 - <http://www.teddif.org/spip.php?article189>