

# L'Agenda 21 local, projet de société du 21<sup>ème</sup> siècle pour des villes et territoires durables

*Près de 20 ans après Rio, l'Agenda 21 local entre en France dans sa phase de maturité. Elaboré à l'initiative des collectivités territoriales, il met en œuvre la rencontre des enjeux internationaux et locaux. Sa réussite implique une construction collective associant acteurs publics et privés ainsi que la population. La démarche est accompagnée par des outils élaborés par le ministère en charge du développement durable en collaboration avec des collectivités et des associations d'élus, sur la base des expériences des collectivités pionnières. Il constitue une approche globale et aboutie pour la territorialisation du développement durable et représente une clé de réussite de la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement à l'échelle des territoires. Il vise un changement des comportements en promouvant un nouveau modèle de société. Le sommet de la Terre en 2012 («Rio + 20») sera l'occasion d'un bilan de vingt années d'expérience et de l'émergence de nouvelles perspectives.*

L'Agenda 21 local est un projet territorial de développement durable. Il prend en compte à l'échelle locale les préoccupations planétaires affirmées depuis la Déclaration de Rio de 1992 (*encadré*). Il comporte un diagnostic, une stratégie et un plan d'action pluriannuel. Il couvre l'ensemble des champs de compétence des collectivités de façon transversale : santé, habitat, gestion des ressources, transports, culture... Il concerne des communes rurales et des villes, des pays, des conseils régionaux, des conseils généraux, des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), des parcs naturels régionaux (PNR). Il vise à rendre durables ces villes et territoires.

## Des finalités du développement durable

L'Agenda 21 poursuit les cinq finalités du cadre de référence national des agendas 21 qui résume les textes fondateurs du développement durable :

- Permettre l'épanouissement de tous les êtres humains ;
- Préserver la biodiversité, protéger les milieux et les ressources ;
- Lutter contre et anticiper le changement climatique et protéger l'atmosphère ;
- Assurer la cohésion sociale et la solidarité entre les territoires et entre les générations ;

- Fonder les dynamiques de développement suivant des modes de production et de consommation responsables.

Les finalités sont interdépendantes et doivent être poursuivies de front. Leurs déclinaisons opérationnelles visent une amélioration continue des conditions de vie du territoire à long terme. Elles s'appuient notamment sur la réversibilité des choix de développement et l'expression d'une solidarité avec l'ensemble des hommes de la planète.

## Une démarche de projet

L'Agenda 21 local est une démarche volontaire, portée par une collectivité ou un groupement de collectivités. Il se traduit, sur la base d'un diagnostic spatialisé et partagé, dans une stratégie organisée autour d'axes prioritaires hiérarchisés, et un plan d'action territorial pluriannuel.

L'ambition première d'un tel projet est d'engager le territoire et ses habitants dans une démarche d'amélioration continue, qui implique des changements de comportements. Il est l'instrument politique pour conduire à long terme le territoire vers la «durabilité», sur la base d'une démocratie participative.

## Encadré : Les textes fondateurs de « l'Agenda pour le 21<sup>ème</sup> siècle »

### Des engagements internationaux et européens

Le programme « Agenda 21 » a été adopté par les Nations Unies lors du Sommet de la Terre à Rio en 1992 et ratifié par 178 pays. Son chapitre 28 appelle les pouvoirs locaux à mettre en place un Agenda 21 (local) à leur échelle, sur la base d'une gouvernance locale renouvelée.

### Extrait du chapitre 28 de l'Agenda 21 de Rio :

«... Il faudrait 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 (Agenda 21) à l'échelon de la collectivité ».



En 1994, les collectivités rédigent la « Charte des villes européennes pour la durabilité » dite Charte d'Aalborg, construite autour de trois axes principaux :

1. La déclaration commune ;
2. La campagne de communication ;
3. La participation au processus du chapitre 28 de Rio.

*Extrait de la Charte d'Aalborg : « Nous, villes européennes, signataires de la présente charte, nous engageons en participant à la campagne des villes européennes durables à déployer tous nos efforts pour parvenir au sein de nos collectivités à un consensus sur un programme local en réponse à l'Action 21 (Actions Locales 21) »*



Au Sommet de Johannesburg « Rio +10 », en 2002, les collectivités territoriales françaises déclarent leur engagement à développer des agendas 21 locaux et demandent le soutien de l'État pour atteindre cet objectif.

### Des références nationales

En 2003, la Stratégie nationale de développement durable confirme le soutien de l'État et en 2006, le « Cadre de référence national pour les projets territoriaux et agendas 21 locaux », est adopté par l'État et soutenu par les principales associations d'élus. Les finalités précisées dans ce Cadre sont identiques à celles du préambule de la charte de l'environnement adossée à la Constitution en mars 2005, cohérentes avec les défis de la Stratégie européenne de développement durable (SEED) et de la Stratégie nationale de développement durable (SNDD).

## Le soutien de l'État

Les collectivités engagées dans un Agenda 21 local ont le soutien de l'Etat qui est inscrit dans la Stratégie nationale de développement durable ainsi que dans la loi portant engagement national pour l'environnement dite Grenelle 2. Ce soutien est mis en œuvre par le Commissariat Général au Développement Durable (CGDD) du ministère en charge du développement durable. Il se traduit par des outils méthodologiques, des séminaires et des journées d'échanges pour les collectivités. Le CGDD anime aussi le Comité national Agendas 21, soutient l'émergence des comités régionaux et de plates-formes-ressources régionales, co-pilote l'Observatoire national des agendas 21 en collaboration avec le Comité national, les associations d'élus et les collectivités.

### Le rôle déterminant des services déconcentrés dans l'impulsion et la gestion des agendas 21

Les Directions départementales du territoire (DDT) et les Directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) favorisent l'émergence d'une culture commune de développement durable et impulsent des démarches territoriales de développement durable.

Elles peuvent apporter aux collectivités un appui méthodologique, favoriser la mise en place de la concertation, apporter un concours financier, accompagner l'agenda 21 tout au long de sa vie et notamment dans les phases d'évaluation.

Les DREAL accompagnent également les demandes de prolongement de la Reconnaissance nationale.

## La reconnaissance nationale

Depuis 2006, un dispositif de reconnaissance nationale est proposé aux collectivités qui souhaitent faire valider leur projet de territoire en tant qu'Agenda 21.

Les candidats présentent un projet avec un plan d'action adopté par le conseil des élus. La reconnaissance « Agenda 21 local » est attribuée pour trois ans si le projet satisfait au cadre de référence à l'issue du processus d'expertise diligenté par le Commissariat général au Développement Durable avec le concours du Comité national Agendas 21. Elle se matérialise par l'attribution d'un diplôme, d'un trophée et d'un logo. Sa plus value réside dans l'analyse des projets par la double expertise qui donne lieu, que le territoire soit reconnu ou non, à l'établissement d'une fiche de commentaires et de recommandations. Une session est organisée annuellement.

La reconnaissance permet de promouvoir les projets auprès des institutions et des organismes qui interviennent dans le développement territorial et pour lesquels elle constitue un gage de qualité et de cohérence. Elle permet également de rendre compte de l'engagement de la France, au niveau européen comme au niveau international.

La reconnaissance peut être prolongée de deux ans sur la base d'un point d'étape de la démarche.

A ce jour, 141 territoires ont été reconnus au cours des quatre sessions de reconnaissance depuis 2007, sur l'ensemble du territoire métropolitain et outre-mer (cartes).

## Une approche concertée et transversale

### Une démarche partagée et évaluée

Le processus de construction d'un tel projet est nécessairement collectif, associant la population, les acteurs publics et privés, selon des règles de participation partagées. Il implique une appropriation de la notion de développement durable en vue d'un changement de comportement personnel et collectif. Il requiert une volonté politique affirmée notamment pour assurer la transversalité au sein des services, et entre élus, pour dépasser les logiques sectorielles et faciliter la coopération.

Démarche d'amélioration continue, l'agenda 21 suppose de suivre les avancées du projet afin de faire évoluer la stratégie en mesurant les progrès accomplis et en précisant les objectifs qui restent à atteindre.

### Une réponse territoriale à des enjeux globaux

La simple inscription d'une action de développement local dans un agenda 21 local ne suffit pas pour la transformer en « durable ».

Pour être « durables », les actions répondent aux enjeux locaux identifiés, tout en répondant aux enjeux planétaires. C'est bien cette double réponse qui permet d'appréhender la complexité des choix et les ruptures nécessaires à une société en évolution vers la « durabilité ».

### Un instrument de mise en cohérence des outils réglementaires ...

L'agenda 21 local prend en compte toutes les problématiques du territoire, qui peuvent ensuite se décliner à travers des outils et des procédures réglementaires. Il peut s'agir d'un Projet d'aménagement et de développement durable (PADD) et de sa déclinaison spatiale (Schéma de cohérence et d'orientation du territoire - SCOT, Plan local d'urbanisme - PLU, Carte communale), d'un Plan local de l'Habitat, d'un Plan de déplacement urbain (PDU), d'une Charte pour l'environnement, d'un Plan climat-énergie territorial, d'un Schéma de développement commercial, ... L'agenda 21 est ainsi le garant de la cohérence de ces outils au regard du diagnostic. Les orientations stratégiques qui en résultent se traduisent ensuite dans ces outils.

### ... en cohérence avec les autres projets territoriaux ...

L'agenda 21 local s'articule également avec les autres projets territoriaux de développement durable réalisés à d'autres échelles territoriales, ainsi qu'avec d'autres démarches. Par exemple, l'articulation doit être recherchée entre agendas 21 communal et intercommunal.

### ... et avec d'autres types d'agendas 21

D'autres types d'agendas 21, basés sur la logique de programme d'actions pour le 21<sup>ème</sup> siècle se développent. Il s'agit d'Agendas 21 d'organisations, notamment d'entreprises, d'associations, d'établissements scolaires, d'universités.... En fonction de l'ancrage territorial de leur plan d'action, ces agendas 21 d'organisation rechercheront une cohérence avec l'agenda 21 local lorsqu'il existe.

## Les outils de référence et d'accompagnement

Ces outils sont élaborés par le ministère en étroite collaboration avec les associations d'élus et les collectivités et mis en oeuvre par les services déconcentrés. Ils sont complétés aujourd'hui par un référentiel pour l'évaluation.

### Le cadre de référence pour guider la démarche

Le cadre de référence pose les bases et les concepts de l'Agenda 21. Il explicite cinq finalités mises en avant dans les textes fondateurs du développement durable (cf encadré).

Il guide la démarche qui est fondamentale pour la réussite du projet. Il tend à la mise en place d'une nouvelle organisation qui rende possible la coproduction, la mise en oeuvre et l'évolution au cours du temps, d'une stratégie d'amélioration continue.

Projets reconnus en 2007 et 2008 (sessions 1 à 3)



Projets reconnus en 2009 (session 4)



## Le référentiel pour l'évaluation, en préparation

Le référentiel national pour l'évaluation des projets territoriaux de développement durable et des agendas 21 locaux a été élaboré, à la demande de collectivités, par un groupe de seize collectivités pionnières dans le domaine de l'évaluation des politiques de développement durable, et piloté par le ministère en charge du développement durable. Il pose à la fois les bases théoriques et les éléments pratiques de l'évaluation des agendas 21 locaux.

Il a été expérimenté en 2009-2010, par quinze autres collectivités volontaires, de tailles diverses, impliquant élus et techniciens.

Le cœur de l'outil est constitué par des questions stratégiques, assorties d'un ensemble de 45 indicateurs clés. L'ensemble est articulé autour des finalités et des éléments de démarche définis dans le Cadre de référence national.

Sur la base des retours d'expérience, il préconise de considérer comme déterminants les éléments suivants : la participation des acteurs, l'organisation du pilotage du projet, la transversalité de l'approche, l'évaluation partagée du projet. Tous ces éléments doivent permettre d'inscrire le projet de territoire dans une stratégie d'amélioration continue.

## L'Observatoire national pour le partage des expériences ...

L'«Observatoire national des agendas 21 locaux et des pratiques territoriales de développement durable», créé en 2006, réunit l'Association 4D, l'Association des Maires de France, le Comité Agenda 21 et le ministère en charge du Développement durable.

Il est une plate forme d'information et d'échanges sur les pratiques territoriales de développement durable.

Nourri des apports, des réflexions et des expériences des collectivités, il est également un espace pour engager des travaux collectifs de fond et de réflexion.

## ... et témoin de la dynamique des Agendas 21 locaux

L'Observatoire a recensé à ce jour 600 démarches Agenda 21 local. Au total, 60 % de la population française est concernée par au moins un Agenda 21 local. 70 % des communautés urbaines sont engagées dans cette démarche, plus de la moitié des régions, 40 % des départements, 20 % des communautés d'agglomération...

## Pour en savoir plus

### Cet article a été rédigé par :

Magali Bardou, Céline Braillon, Sandrine Fournis, Yannick Jourdan et Philippe Senna

**Contact :** Sandrine Fournis : [sandrine.fournis@developpement-durable.gov.fr](mailto:sandrine.fournis@developpement-durable.gov.fr)

- Sur les agendas 21 locaux et démarches locales de développement durable : <http://www.developpement-durable.gov.fr/Agendas-21-locaux.html>
- Le cadre de référence est disponible à l'adresse suivante : <http://www.developpement-durable.gov.fr/Cadre-de-referance-pour-les.html>
- Le référentiel pour l'évaluation, sera disponible à partir de septembre 2010
- Adresse du site de L'«Observatoire national des agendas 21 locaux et des pratiques territoriales de développement durable » : <http://observatoire-territoires-durables.org/>
- Le point sur « Le projet de stratégie nationale de développement durable 2009-2012 », n°1 janvier 2009

## La force du partenariat pour l'accompagnement des démarches

Le « Comité national Agendas 21 » est le garant de la qualité du dispositif de reconnaissance.

Il regroupe une cinquantaine de membres : 11 ministères, 4 établissements publics, 10 fédérations d'élus ou de territoires, 2 associations de chambres consulaires, 20 associations nationales diverses.

Il a participé à l'élaboration du cadre de référence et du dispositif de reconnaissance. Il donne un avis sur les demandes de reconnaissance et participe à la capitalisation des expériences.

### Les comités régionaux « agendas 21 »

À l'échelle régionale, s'est mis en place depuis 2006, à l'initiative des Préfets, un mode de « gouvernance à 5 », sous forme de Comités régionaux, visant à promouvoir et accompagner les démarches de développement durable des territoires, associant aux services de l'Etat, des représentants de la région et des départements ainsi que des représentants des collectivités locales et de la société civile (activités économiques, usagers, associations familiales et de protection de la nature, financeurs potentiels...).

La circulaire «Territorialisation du Grenelle » de mars 2009 incite à constituer ces comités régionaux pour la mise en œuvre des lois issues du « Grenelle de l'Environnement».

### Les réseaux régionaux

L'importance du partenariat a fait naître des réseaux d'échanges, de mutualisation, de capitalisation pour accompagner des collectivités ou la montée en qualité des projets. Ainsi, existe un réseau des correspondants régionaux agendas 21 des Secrétariats généraux pour les affaires régionales (SGAR) et des DREAL, animé par le CGDD. Des réseaux d'acteurs sociaux, et de collectivités existent également.

Ressources, territoires, habitats et logement  
Énergie et climat  
Prévention des risques  
Développement durable  
Infrastructures, transports et mer

Présent  
pour  
l'avenir

le  
point sur

Commissariat général  
au développement  
durable

Service de l'économie,  
de l'évaluation  
et de l'intégration  
du développement durable

Tour Voltaire  
92055 La Défense cedex  
Tel. : 01.40.81.21.22

Directeur de la publication  
Françoise Maurel

Rédacteur en chef  
Laurence Demeulenaere

ISSN : 2100-1634

Dépôt légal : juin 2010

conception graphique et impression  
MEEDDM/SPSSI/ATL2



imprimé  
sur du papier  
certifié ecolabel  
européen,  
[www.eco-label.com](http://www.eco-label.com)