

## Annexes

Page 81 Agendas 21 locaux : une démarche, des références, des expériences

Page 83 Répartition des projets reconnus depuis 2007

Page 87 Glossaire



# Agendas 21 locaux : une démarche, des références, des expériences



Interrogées sur le pourquoi de leur participation au dispositif de reconnaissance des projets territoriaux de développement durable et agendas 21 locaux en 2006 et 2007, les collectivités ont précisé que la reconnaissance nationale présentait pour elles de multiples intérêts, notamment :

- la reconnaissance des efforts fournis par les équipes,
- la validation, par une analyse externe et experte, de la qualité de ce qui a déjà été élaboré et mis en oeuvre,
- un encouragement à poursuivre, et surtout une stimulation pour aller plus loin,
- enfin un point d'appui pour élargir la démarche à d'autres collectivités.

Au plan national, le dispositif de reconnaissance a pour principal objectif de mieux qualifier, par l'exemple, ce qu'est un agenda 21 local français. En effet, la démarche, qui a pris son nom à l'issue du sommet de la Terre à Rio en 1992, n'est pas une procédure codifiée : il a donc semblé utile de construire des références, élaborées et adoptées collectivement. C'est ainsi qu'avec l'aide d'un comité national qui rassemble les principaux acteurs concernés (ministères, associations d'élus ou de territoires, établissements publics, associations thématiques), le ministère en charge du développement durable pilote le dispositif. Celui-ci permet de faire connaître les démarches des collectivités qui s'inscrivent dans le cadre de référence nationale, et, ce faisant, de mieux préciser les exigences de celui-ci. Des outils ont été créés pour faciliter l'exploration et l'analyse des projets, tels que la « grille de lecture d'un projet territorial de développement durable », en ligne sur le site internet du ministère. Ces outils ont vocation à être diffusés largement, pour faciliter le travail des collectivités qui souhaitent se lancer dans de telles démarches. Un nouveau référentiel pour l'évaluation stratégique des projets territoriaux de développement durable et agendas 21 locaux est aussi en cours de finalisation.

La capitalisation des expériences est organisée avec l'aide de l'Observatoire des agendas 21 locaux et des pratiques territoriales de développement durable, co-piloté par l'association 4D, le Comité 21, l'Association des Maires de France et le ministère (MEEDDM). Ses deux bases de données sont accessibles gratuitement en ligne :

- la base de données de l'Observatoire <http://observatoire-territoires-durables.org> : sur ce site, les fiches d'expériences présentées sont remplies par les territoires eux-mêmes puis validées par l'animateur de la base (Association 4D). Elles recensent des « pratiques de développement durable » diverses. 260 fiches constituent la base à ce jour, dont 220 agendas 21 locaux.
- le site portail [www.agenda21france.org](http://www.agenda21france.org) animé par le Comité 21 et mis à disposition de l'Observatoire. Il recense les agendas 21 dont l'engagement a été délégué par les collectivités, avec des fiches de présentation rédigées par les animateurs de la base. 298 démarches sont recensées au 1<sup>er</sup> janvier 2008, à des stades divers de maturité, du lancement à la mise en oeuvre effective du plan d'action.

## Comment fonctionne le dispositif de reconnaissance ?

*Le dispositif de reconnaissance mis en place repose sur une analyse de dossier, complétée par des entretiens téléphoniques et, parfois, des réunions. L'analyse est conduite par deux experts, qui s'accordent sur une proposition de reconnaissance.*

*Le Comité national agendas 21 donne son avis sur le processus, puis la reconnaissance est prononcée, sur la base du cadre de référence et au titre de la Stratégie nationale de développement durable, par la Déléguée interministérielle au développement durable. Cinq grandes questions motivent la reconnaissance d'un projet :*

- 1. Le projet est-il durable ? c'est à dire contribue-t-il suffisamment aux cinq finalités du cadre de référence et répond-t-il aux enjeux de développement durable de ce territoire ?*
- 2. Le projet est-il piloté et partagé, c'est à dire prend-il suffisamment en compte les cinq éléments de démarche du cadre de référence ?*
- 3. Le projet est-il global ? c'est à dire touche-t-il l'essentiel des politiques et l'essentiel du territoire ?*
- 4. Le projet pourra-t-il être mis en oeuvre ? c'est à dire dispose-t-on des éléments suffisants pour estimer que le projet sera effectivement réalisé ?*
- 5. Le dossier présenté est-il suffisant pour répondre aux quatre questions précédentes ?*

De son côté, le site [www.developpement-durable.gouv.fr](http://www.developpement-durable.gouv.fr) du MEEDDM rassemble tous les outils capitalisés à ce jour : le cadre de référence, l'appel à reconnaissance, la grille de lecture, des éléments de méthode et la présentation des territoires reconnus.

En région, des comités régionaux ou des plate-formes de ressources et d'appui aux collectivités, initiés par les services de l'Etat (DREAL et SGAR) se mettent en place pour accompagner et stimuler les démarches d'agendas 21 - ou plus largement de développement durable - des collectivités. Souvent, ces comités régionaux sont copilotés par le conseil régional. Ils sont l'occasion de réunir les collectivités et de mutualiser les expériences à cette échelle. C'est le cas dans 14 régions à ce jour.

En 2008, l'élaboration d'un « référentiel pour l'évaluation des agendas 21 locaux » a été entreprise, à destination des collectivités. Ce référentiel est co-construit avec les principales associations de collectivités et des territoires volontaires engagés en matière d'évaluation du développement durable. Il permet aux collectivités de construire leur propre système d'évaluation de l'agenda 21 du territoire. Il propose un ensemble cohérent de questions évaluatives et d'indicateurs, susceptibles de mesurer les résultats des principales politiques que conduisent les collectivités en matière de développement durable.

Il est adossé au cadre de référence. Ces travaux, qui seront complétés par la production d'indicateurs de suivi de l'état du territoire (travaux qui seront conduits par la DATAR en 2008 et 2009), permettront aux collectivités de progresser en matière d'évaluation des politiques conduites et d'avancer sur le chemin encore long du développement durable territorial.

Une première version expérimentale est déjà en ligne sur le site du ministère. La version définitive, qui intégrera les retours de l'expérimentation en cours auprès d'une quinzaine de collectivités, EPCI et territoires de projet, sera disponible à l'été 2010.

[www.developpement-durable.gouv.fr](http://www.developpement-durable.gouv.fr)

<http://observatoire-territoires-durables.org>

[www.agenda21france.org](http://www.agenda21france.org)



## Répartition des projets reconnus depuis 2007

### Communes et villes



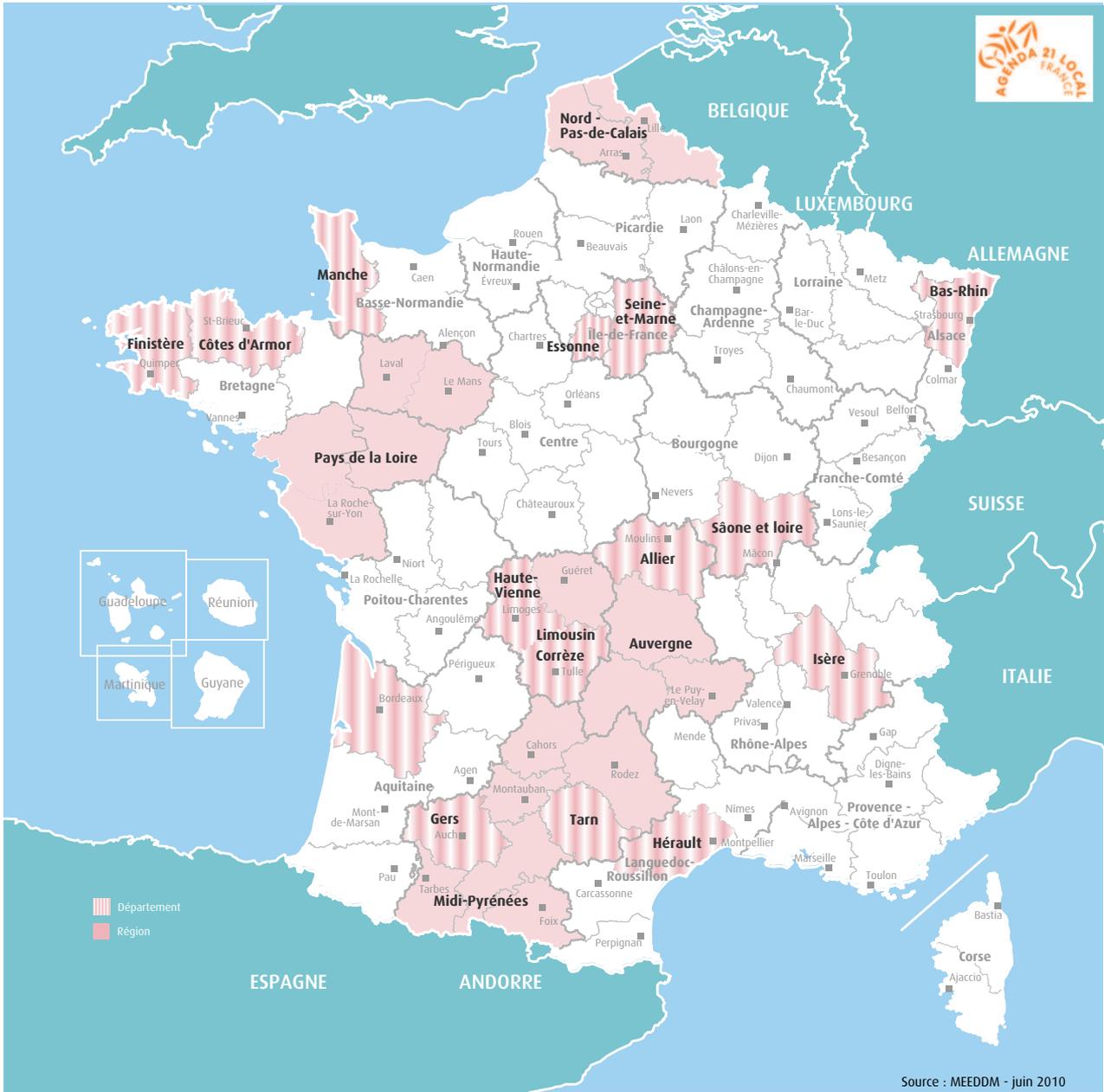
## Répartition des projets reconnus depuis 2007

### EPCI et territoires



## Répartition des projets reconnus depuis 2007

### Départements et régions



## Répartition des projets reconnus depuis 2007

## Résultats par type de collectivité

N° session	Nombre de territoires	Communes	Caggle et urb	Ccom	Pays	PNR	Dpts	Régions
1	32	17	7	2	3	0	3	0
2	32	20	6	0	1	0	4	1
3	32	12	4	5	5	0	4	2
4	34	18	4	4	0	2	4	2
Total	130	67	21	11	9	2	15	5

## Population concernée (en nombre d'habitants)

N° session	Nombre d'habitants concernés			
	de niveau communal	de niveau intercommunal	de niveau départemental	de niveau régional
1	380 228	2 431 860	3 273 980	-
	17 communes	9 EPCI et 3 pays	3 départements	-
2	1 446 000	2 390 900	3 014 800	2 687 000
	20 communes	6 EPCI et 1 pays	4 départements	1 région
3	444 116	916 883	1 603 273	5 333 588
	12 communes	9 EPCI et 5 pays	4 départements	2 régions
4	518 219	543 860	2 874 751	4 243 000
	18 communes	8 syndicats ou EPCI et 2 PNR	4 départements	2 régions
Total	2 789 263	6 283 503	10 766 804	12 263 588
	67 communes	32 syndicats ou EPCI 2 PNR et 9 pays	15 départements	5 régions

Source : MEEDDM, avril 2010

# Glossaire

## Cadre de référence

En 2003, dans sa Stratégie nationale de développement durable, le gouvernement se donnait comme objectif, à l'horizon 2008, de favoriser l'émergence de 500 Agendas 21 locaux.

Pour ce faire, il devenait nécessaire de définir un cadre général qui permette à tous les acteurs de s'entendre sur les fondamentaux d'un projet territorial de développement durable ou d'un Agenda 21 local.

Rédigé à l'initiative du ministère en charge du développement durable, et avec le concours d'un vaste réseau de partenaires, le « cadre de référence pour les projets territoriaux de développement durable et les Agendas 21 locaux » a été adopté en juin 2006.

Il définit, entre autres, les cinq finalités du développement durable, les cinq éléments déterminants pour une démarche de développement durable, et les décline de façon opérationnelle dans les différents champs d'action des collectivités locales. C'est sur les termes de ce cadre de référence que repose l'appel à reconnaissance des projets territoriaux de développement durable et Agendas 21 locaux.

## Éléments déterminants de la démarche

S'engager dans un projet de développement durable suppose, pour une institution, une collectivité, ou une entreprise, d'adopter une démarche particulière, souvent différente des modes de fonctionnement traditionnels.

Les collectivités territoriales engagées depuis plusieurs années dans des projets de développement durable, en France et à l'étranger, ont démontré la nécessité de respecter, tout au long de la démarche de projet, certains principes, réunis, dans le cadre de référence, sous le vocable « éléments déterminants de la démarche ». Il s'agit de la participation des acteurs et des habitants, de la transversalité de l'approche, de l'organisation du pilotage, de l'évaluation partagée, et de l'adoption d'une stratégie d'amélioration continue.

## Enjeux

À l'échelle d'un territoire donné, on appelle « enjeux » les éléments révélés par le diagnostic sur lesquels il faudrait agir, soit parce qu'ils sont source de problèmes, soit parce qu'ils sont susceptibles de générer d'importants bénéfices (de diverses natures), soit parce qu'on anticipe à leur sujet des modifications importantes qu'il faudra prévenir, accompagner ou organiser ...

À titre d'exemple : le vieillissement de la population est un enjeu important pour un certain nombre de territoires du pourtour méditerranéen.

Un enjeu s'exprime à l'aide d'un substantif, il se constate, il s'identifie, ou il se comprend, mais il n'est pas la résultante d'un choix.

En revanche on peut, une fois qu'on les a identifiés, établir des hiérarchies entre les enjeux que l'on souhaite traiter de façon plus ou moins prioritaire.

## Projet territorial de développement durable

*Un projet territorial de développement durable est une démarche volontaire, portée par une collectivité, un groupement de collectivités, ou un territoire de projet, qui vise à construire, avec l'ensemble des parties prenantes (acteurs et population), une vision stratégique et un projet d'avenir partagés par le territoire et ses habitants.*

*Ce projet doit répondre aux enjeux locaux jugés prioritaires, tout en poursuivant les finalités d'un développement durable. À terme, il doit conduire à revisiter l'ensemble des politiques territoriales à l'aune du développement durable.*

*Il s'exprime, dans la perspective d'une stratégie d'amélioration continue, par des objectifs à atteindre et un plan d'action transversal et multi-sectoriel pour le territoire.*

## Objectifs

Pour agir sur les enjeux qu'elle juge prioritaire, une collectivité se fixe des objectifs. A titre d'exemple, une collectivité touchée par le vieillissement de sa population peut choisir d'orienter son action au regard de différents types d'objectifs :

- rééquilibrer la pyramide des âges,
- améliorer l'accueil et l'accompagnement des personnes âgées,
- faire du vieillissement un atout économique, etc.

Un objectif s'exprime à l'aide d'un verbe, c'est le résultat d'un choix, c'est ce à quoi l'on souhaite parvenir.

Il est utile de bien connaître les enjeux présents sur son territoire pour bien cibler ses objectifs, mais, de l'identification des enjeux, ne résultent pas automatiquement des objectifs : ces derniers sont l'expression d'une stratégie et de choix politiques. Ils peuvent être chiffrés et accompagnés d'un échéancier.

Pour incarner les objectifs et se donner les moyens de les atteindre, on définit des actions.



## Diagnostic territorial

Lorsqu'une collectivité souhaite engager son territoire dans un projet territorial de développement durable, il est fondamental qu'elle sache précisément d'où elle part : un diagnostic s'impose, afin de savoir, sur son territoire, quels sont les enjeux, en termes de cohésion sociale, d'énergie, de développement économique, de pollution, de logement, de biodiversité ...

Ce diagnostic doit être un point de départ, sur lequel s'entendent tous les futurs acteurs du projet, et la population, et qui permette de se fixer des objectifs d'amélioration clairs. Il doit permettre de dégager les atouts du territoire, mais aussi ses faiblesses, les contraintes auxquelles il est soumis, et les marges de manoeuvre de la collectivité pour agir sur les différents enjeux identifiés.

Il doit être autant que possible transversal, et faire apparaître les liens entre les différents enjeux, les interactions entre les composantes sociales, économiques, environnementales du territoire (liens entre consommation de ressources, environnement et santé, liens entre cohésion sociale et accès à un environnement de qualité, liens entre aménagement du territoire et développement économique, liens entre préservation des milieux naturels et activités économiques de production de biens et services, liens entre déplacements et réduction des nuisances, liens entre accessibilité aux services urbains pour toutes les populations et maîtrise de l'étalement urbain...).

### Agenda 21 local

*L'Agenda 21 local est un projet territorial de développement durable global, qui engage la plus grande partie voire la totalité des politiques publiques de la collectivité territoriale dans le développement durable.*

## Consultation, concertation, coproduction

Parmi les éléments déterminants d'une démarche de développement durable, figure la participation des acteurs et de la population. Celle-ci peut prendre des formes diverses, de la simple consultation à la coproduction.

La consultation a pour objectif d'informer et de recueillir les avis et les attentes des riverains, des personnes intéressées, des futurs utilisateurs d'un projet, des experts... Elle gagne à être réalisée très en amont afin de prendre en compte le plus tôt possible ces attentes et d'adapter au mieux les projets. D'autres consultations peuvent être réalisées ultérieurement, au cours de l'élaboration du projet, pour vérifier certains choix et orientations.

La concertation vise à associer de manière active, à travers des débats, des rencontres, des échanges d'arguments et de points de vue, le plus grand nombre de citoyens et d'acteurs organisés à l'élaboration d'un projet. Elle a pour finalité de re-

chercher des compromis entre les intérêts parfois contradictoires des acteurs, d'améliorer les projets ou de faire émerger de nouvelles propositions.

La co-production est un mode d'élaboration des politiques publiques, dans lequel les acteurs sont parties prenantes de l'élaboration, des orientations, des choix, de la mise en oeuvre et de l'évaluation du projet. Dans ce cas, les acteurs et la population sont associés de manière active à la définition des enjeux et des objectifs, à l'élaboration du projet, à sa réalisation et à son suivi. La co-production est l'occasion de faire s'exprimer la créativité des personnes désireuses de s'impliquer dans un projet, et de les rendre acteurs de sa mise en oeuvre. C'est le niveau maximum de participation.

## Stratégie d'amélioration continue

Les finalités que l'on cherche à atteindre à travers un projet territorial de développement durable sont lointaines, exigeantes, complexes. Elles paraissent parfois inatteignables. Aussi, pour entraîner tous les acteurs vers cet idéal, il est souhaitable de progresser de manière opérationnelle, en définissant des étapes, en examinant les résultats de ce que l'on a déjà réalisé, et en gravissant des marches de plus en plus exigeantes en termes d'objectifs. On peut aussi se donner en même temps des objectifs de court terme, pour des actions visibles rapidement qui encouragent les acteurs, et des objectifs de moyen et long terme, qui nécessiteront des étapes successives.

Cette amélioration continue des projets et de leurs résultats nécessite une véritable stratégie, qui intègre tous les facteurs de l'amélioration :

- la gestion interne durable de la collectivité, le management des ressources humaines, le suivi opérationnel des plans d'action, l'organisation pour la prise de décision,
- la formation et la montée en compétence des agents, mais aussi des élus, des habitants et des acteurs parties prenantes du projet,
- l'évaluation périodique des objectifs et le chiffrage de ces objectifs, l'observation des impacts des politiques conduites, les lieux pour débattre des réorientations stratégiques nécessaires,
- le « peignage » de toutes les politiques de la collectivité au filtre du développement durable et la mise en cohérence des plans, programmes et dispositifs divers avec la stratégie de développement durable (dont SCOT, PLU...),
- l'articulation du projet de développement durable du territoire progressivement avec ceux des autres acteurs, eux-mêmes engagés dans des projets stratégiques de développement durable : collectivités infra, supra et riveraines, entreprises, établissements scolaires... et l'impulsion ou l'accompagnement de ces projets.

En somme, la stratégie d'amélioration continue coiffe tous les autres éléments de démarche. Elle révèle un vrai travail de fond de la collectivité pour ancrer solidement le territoire dans une perspective de développement durable et entraîner tout le monde dans le mouvement.

## Finalités du développement durable

*Plus générale qu'un objectif, une finalité désigne l'horizon vers lequel tend un acteur animé d'une ambition. La finalité, c'est le but final, au-delà de l'objectif.*

*Le cadre de référence propose une définition de ce qu'est le développement durable à travers les grandes finalités qu'il poursuit : il s'agit des grandes ambitions que se sont fixées, pour le XXIème siècle, les pays réunis à Rio en 1992 et à Johannesburg 10 ans plus tard.*

*Ces finalités sont les suivantes :*

- lutte contre le réchauffement climatique et protection de l'atmosphère,
- préservation de la biodiversité, protection des milieux et des ressources,
- épanouissement de tous les êtres humains,
- cohésion sociale et solidarité entre territoires et entre générations,
- dynamiques de développement suivant des modes de production et de consommation responsables.







Ce document s'appuie, d'une part, sur les résumés et documents iconographiques que les porteurs de projets ont fourni au Commissariat général au Développement durable et, d'autre part, sur des éléments issus de l'expertise des projets.

La coordination et la conception de ce document ont été assurées par Thibaut VAILLANT (Asconit Consultants), Yannick JOURDAN, Sandrine FOURNIS, Magali BARDOU, Philippe SENNA, Céline BRAILLON et Jean-Louis PONS (CGDD - SEEIDD - IDPP4).

Quatrième édition - juin 2010

## Répartition des projets reconnus - 4<sup>ème</sup> session



Ministère de l'Écologie, de l'Énergie,  
du Développement durable  
et de la Mer

Tour Voltaire  
92055 La Défense CEDEX  
Tél. 33 (0)1 40 81 21 22

[www.developpement-durable.gouv.fr](http://www.developpement-durable.gouv.fr)

ISSN : 2102-474X  
ISBN : 978-2-11-098879-9  
Dépôt légal : juin 2010  
Directrice de la publication :  
Michèle PAPPALARDO