

# CO-CONSTRUIRE UN PROJET TERRITORIAL DE DÉVELOPPEMENT DURABLE : COMMENT REDONNER DU SENS ET DE L'EFFICACITÉ AUX AGENDAS 21?

## SOMMAIRE

### Introduction

#### Partie 1 : Un instrument qui doit se renouveler

- A) Un instrument central du développement durable
- B) Un instrument qui peine encore à faire ces preuves.

#### Partie 2 : Construire des synergies entre collectivités territoriales

- A) Se coordonner pour dépasser l'échelon local
- B) Développer des écosystèmes d'acteurs territorialisés
- C) Développer les collaborations entre collectivités

#### Partie 3 : Remodeler le processus de pilotage

- A) La nécessité d'une approche collaborative, inclusive et évolutive
- B) Ouvrir le dispositif de pilotage

#### Partie 4 : Co-construire un projet de territoire durable : Quels outils ?

- A) Co-construire une vision commune du territoire
- B) Mobiliser les acteurs du territoire autour du projet
- C) Une démarche expérimentale et réflexive

### Conclusion

Initiative internationale, l'Agenda 21 est devenu en France un instrument central des politiques de développement durable. Pourtant, la démarche peine à répondre aux attentes qu'elle avait suscitées. Par manque de moyens financiers et humains, mais surtout faute d'être intégré dans une vision politique globale et durable du territoire, l'Agenda 21 est très largement devenu une procédure essentiellement technique.

A partir des expériences pionnières de certaines collectivités, cette étude plaide pour lui redonner un sens politique et une efficacité au service de la transition écologique et sociale. Il convient pour cela de renforcer les synergies entre les collectivités en

favorisant la création de réseaux et d'actions communes. Il convient de remodeler et d'ouvrir le mode de pilotage de l'Agenda 21 afin notamment de le reconnecter avec les multiples initiatives sociales et citoyennes qui foisonnent sur les territoires. Ceci implique de créer de la transversalité autour de l'Agenda 21, de s'inscrire dans une logique de co-production qui rassemble les institutions publiques, le secteur privé, la société civile et les citoyens, et d'adopter une approche expérimentale et évolutive pour inventer des solutions adaptées à chaque territoire. Pour autant, rien ne pourra se faire sans un engagement politique fort des élus autour d'un projet de territoire qui prenne en compte toutes les dimensions du développement durable.



## INTRODUCTION<sup>1</sup>

**N**é lors du Sommet de Rio de 1992 pour inciter à la mise en place de projets territoriaux de développement durable, l'Agenda 21 local s'est diffusé au niveau international au travers des collectivités territoriales. En France, il s'est véritablement développé depuis le début des années 2000, et s'inscrit dans le cadre des politiques de développement durable comme la Stratégie Nationale de Développement Durable (SNDD).

**La démarche n'a cependant pas encore répondu aux attentes qu'elle avait soulevées** et fait l'objet de nombreuses critiques. Peu présent dans le débat public<sup>2</sup>, avec des processus de concertation souvent défaillants, l'Agenda 21 peine à être moteur de la transition écologique et sociale, notamment dans ses déclinaisons opérationnelles. Peu d'actions ambitieuses voient le jour en raison des faibles moyens humains et financiers qui lui sont alloués, de sa non-intégration dans une stratégie globale de développement territorial durable qui dépasse les seules questions environnementales, et surtout d'un portage politique souvent déficient. La mise en œuvre de l'Agenda 21 s'est ainsi souvent inscrite dans **une démarche procédurale et formelle**, devenue sa propre finalité. Dès lors, quelle est la plus-value actuelle de cet instrument né il y a bientôt 25 ans ?

Sa pertinence résulte tout d'abord de sa dimension internationale et de son inscription depuis plusieurs années dans le paysage politico-administratif du développement durable dont il est un des principaux outils. Elle découle également, et surtout, de sa **dimension transversale et globale** qui en fait un des seuls instruments à pouvoir agir sur les sphères sociale, économique et environnementale en y impliquant tous les acteurs du territoire.

Néanmoins, pour qu'il tienne ses promesses initiales et devienne un levier effectif et légitime des politiques de développement durable sur les territoires, l'Agenda 21 doit sortir de la dimension essentiellement technique dans laquelle il est très souvent confiné. Pour cela, il importe de **remodeler le processus de gouvernance de l'Agenda 21** grâce à des méthodes et des outils innovants, favorables à une coproduction de l'action publique qui rassemble les institutions publiques, le secteur privé, la société civile et les citoyens autour d'un projet commun. L'enjeu est ici de redonner un sens politique à l'Agenda 21, d'en faire un instrument au service de la transition écologique et sociale.

Certaines **collectivités pionnières** se sont d'ores et déjà engagées sur ce chemin en faisant de l'Agenda 21 un élément central de leur politique en faveur

d'une société plus juste et durable. L'objectif de cette étude est de mettre en relief ces expériences de gouvernance innovantes, et certains enseignements opérationnels qui peuvent en être tirés, pour qu'elles puissent inspirer des démarches similaires au sein des collectivités territoriales.

Au cœur des réflexions de l'IRG, cette étude vise plus généralement à nourrir la réflexion autour de nouvelles modalités de gouvernance pour la transition et de la manière de rendre l'action publique plus responsable au regard des enjeux du développement durable. Elle a été réalisée à partir de recherches bibliographiques complétées par des entretiens avec différents types d'acteurs en lien avec l'Agenda 21 : représentants d'institutions publiques (ministère de l'Environnement, Directions Régionales de l'Environnement, collectivités territoriales) ; mais également acteurs associatifs ou de la société civile.

La première partie de l'étude présente un rapide état des lieux de l'Agenda 21 en France, mettant l'accent sur les avancées de la démarche et sur les contraintes auxquelles elle est actuellement confrontée. La deuxième partie analyse l'importance de la construction de synergies entre collectivités territoriales dans la mise en œuvre des Agenda 21. La troisième partie souligne la nécessité de remodeler et d'ouvrir le processus de pilotage des Agenda 21 afin qu'il implique les différents types d'acteurs d'un territoire. Dans cette optique, la dernière partie présente des outils innovants et des expériences pionnières susceptibles d'inspirer les collectivités dans la co-construction de leur projet de territoire durable.

## PARTIE 1 : UN INSTRUMENT QUI DOIT SE RENOUVELER

Depuis son lancement en 1992 et sa traduction en textes normatifs, l'Agenda 21 est devenu un instrument de référence des politiques locales de développement durable. Pourtant, si son caractère participatif et transversal a contribué à quelques avancées, il demeure soumis à différentes contraintes qui en limitent l'efficacité.

### A) UN INSTRUMENT CENTRAL DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

#### *Une initiative internationale*

Lors du sommet de la Terre à Rio de Janeiro en 1992, plus de 178 pays et des milliers de représentants d'organisations non gouvernementales ont adopté la déclaration de Rio sur l'environnement et le développement. Un programme de mise en œuvre de cette déclaration, l'Agenda 21, voit alors le jour. Il sera décliné au

1. Cette étude a été coordonnée par Ivan Crouzel, sur la base d'un travail d'enquête réalisé dans le cadre d'un stage, entre février et août 2016, par Romain Deparis, étudiant en Master 2 « Gouvernance de la transition: écologie et société » à Agroparistech/ Université de Paris Saclay.

2. Cyria Emelianoff, « Les agendas 21 locaux : quels apports sous quelles latitudes ? », *Développement durable et territoires*, 2005.

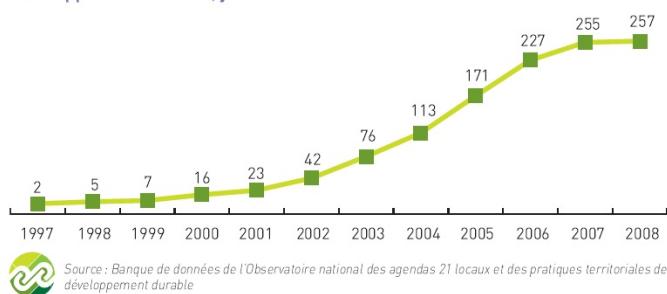
niveau des territoires à travers les Agendas 21 locaux. L'échelle locale est en effet considérée comme particulièrement adaptée pour répondre aux problématiques du développement durable. La Transition demande de se détacher de la sphère globale et de relocaliser nos activités pour en réduire les impacts. En outre, c'est au niveau local que les citoyens sont le plus capables d'inventer des solutions et d'agir pour les mettre en œuvre.

L'Agenda 21 est donc un instrument qui incite les collectivités locales du monde entier à mettre en place des projets globaux de développement durable grâce à des processus de consultation de la population. Il est essentiellement mis en œuvre en Europe où se trouvent 90% des démarches recensées dans le monde<sup>3</sup>.

#### Le dispositif en France

Après la conférence de Rio, le développement des Agenda 21 se fait de manière assez lente. En France, seules quelques collectivités territoriales pionnières (Communauté Urbaine de Dunkerque, villes de Lille, d'Angers...) s'engagent pendant la décennie 1990. Le rythme va s'accélérer une dizaine d'années plus tard, très largement sous l'impulsion du ministère de l'Ecologie qui, dans le cadre de la SNDD, accorde une subvention de soutien pour la réalisation de 500 agendas 21 locaux à l'horizon 2008.

**Nombre de délibérations des collectivités en faveur d'un projet territorial de développement durable, juin 2008**



Le cadre de reconnaissance et de labellisation des Agendas 21 Locaux sera créé en 2005 et le référentiel d'évaluation des démarches en 2009.

*Le cadre de référence national*<sup>4</sup> pour les Agenda 21 défini cinq finalités et cinq éléments déterminants. Il s'agit pour l'Etat de faciliter la mise en place des démarches en indiquant en amont aux collectivités les principaux axes sur lesquels elles doivent travailler. Le but est de créer une dynamique autour d'enjeux déterminants pour faciliter leur résolution. Des lignes directrices définissent également les quatre grandes étapes du processus de mise en place.

3 Rapport de l'ICLEI (Conseil international pour les initiatives écologiques locales), 2002.

4 Circulaire du 13 juillet 2006 : [www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/circulaire\\_13\\_07\\_06\\_1.pdf](http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/circulaire_13_07_06_1.pdf)

#### Cinq finalités

- La lutte contre le changement climatique
- La préservation des ressources naturelles et biodiversité
- La cohésion sociale et solidarité
- L'épanouissement de chacun
- Une production et une consommation responsables

#### Cinq éléments déterminants

- La participation des acteurs
- L'organisation du pilotage
- La transversalité de la démarche
- L'évaluation
- Une stratégie d'amélioration continue

#### Quatre grandes étapes

- *Le diagnostic* : il s'agit de l'analyse de l'environnement sur lequel va se porter la démarche. On recense les forces et les faiblesses d'un territoire.
- *La stratégie* : c'est la définition des axes stratégiques et des objectifs de la démarche
- *Le plan d'action* : il s'agit de rédiger un plan d'action concerté regroupant les actions existantes et nouvelles.
- *L'évaluation et le suivi* de la démarche dans une logique d'amélioration continue.

Gérée par le ministère de l'Environnement, la labellisation permet, pour les collectivités qui le souhaitent, de faire reconnaître de manière officielle la qualité de leur démarche. 450 d'entre elles ont ainsi été reconnues « Agenda 21 local France ». Cette labellisation, qui n'offre pas de récompense financière, est avant tout un moyen de reconnaître la participation de la collectivité à la Transition écologique et sociale ainsi que le travail effectué par les équipes sur l'Agenda 21.

En 2015, 1125 démarches d'Agenda 21 étaient recensées sur le territoire français. Si ce chiffre paraît faible rapporté au nombre des collectivités territoriales françaises, il convient de noter que les Agenda 21 de proximité mis en œuvre permettent néanmoins de couvrir plus de 40% de la population française (cf Tableau 1). Le développement des Agenda 21 au niveau intercommunal et des pays permet en effet de toucher en réalité davantage de communes. En outre, la plupart des villes ont élaboré un Agenda 21. Enfin, 20 Régions et 59 Départements sont également engagés dans des démarches d'Agenda 21.

Cependant, si ces données chiffrées témoignent

d'une inscription de l'Agenda 21 dans les pratiques des différents niveaux de collectivités territoriales, elles ne permettent pas d'évaluer plus qualitativement la mise en œuvre concrète de la démarche, que ce soit au niveau des objectifs poursuivis, des moyens financiers et humains engagés et des politiques qui en découlent.

	Nombre d'agendas 21	% de communes concernées	% de population concernée
Communes	708	1,9	23,2
EPCI et syndicats de communes	176	10,9	27,8
Parcs naturels régionaux	29	7,2	4,6
Pays	24	5,6	3,3
Agenda 21 de proximité (sans double compte)	939	23,3	46,3

Tableau 1 - Nombre d'agendas 21 locaux en cours début 2013, par type de collectivité ou structure intercommunale - Source : SOeS d'après Comité 21 et Medde/CGDD.

La majorité des collectivités qui mettent aujourd'hui en place un Agenda 21 sont accompagnées à un moment ou un autre de leur démarche. Différents organismes, qui agissent de l'échelon national au local, remplissent ici des rôles essentiels : diffusion d'informations ; appui technique à la mise en place des démarches ; mise en réseaux des collectivités entre elles ; capitalisation sur les expériences existantes et l'évolution de la démarche.

Outre le ministère de l'Environnement et ses directions régionales (DREAL), ce soutien aux collectivités est apporté par les organismes suivants : l'ADEME (Agence de l'Environnement et de la maîtrise de l'énergie) et ses antennes régionales, les réseaux régionaux et départementaux d'Agenda 21, l'ARENE (Agence régionale de l'environnement et des nouvelles énergies), mais aussi des associations comme le comité 21 et l'Association 4D (Dossiers et Débats pour le développement durable).

Créé en 1994, le Comité 21<sup>5</sup> accompagne aujourd'hui 180 collectivités. Il constitue un réseau national qui a pour mission de promouvoir le développement durable et de fédérer les acteurs, publics et privés, s'engageant dans cette voie. Il facilite notamment le partage d'information et des initiatives innovantes entre les collectivités, édite des ouvrages et développe également des outils d'accompagnement des démarches d'Agenda 21.

L'association 4D<sup>6</sup> (Dossiers et Débats pour le

Développement Durable), créée en 1993, mène des études sur le développement durable, des travaux bibliographiques et de veille, mais également des activités de conseils et de formation auprès des collectivités locales (avec notamment la constitution d'une base de données sur les agendas 21 locaux et de guides<sup>7</sup>).

Parallèlement, des cabinets conseils se sont spécialisés sur les procédures d'Agenda 21 et ont développé sur cette question un « savoir-faire » technique qu'ils vendent clé en main aux collectivités territoriales (de la phase du diagnostic à celle de l'évaluation).

## B) UN INSTRUMENT QUI PEINE ENCORE À FAIRE CES PREUVES.

Alors qu'elle s'est développée dans d'autres pays, notamment en Europe du Nord, la démarche est moins utilisée par les collectivités territoriales françaises. Plusieurs facteurs peuvent être avancés pour expliquer le manque d'intérêt pour cet instrument dont l'application demeure donc restreinte au regard de l'ambition de ses objectifs.

### Une sensibilisation insuffisante aux enjeux du développement durable

En premier lieu, il faut rappeler que les préoccupations environnementales et plus globalement le concept de développement durable ont tardé à s'inscrire dans le débat public français. La France ne s'est dotée d'une stratégie nationale de développement durable (SNDD) qu'en 2003. A cette date seulement une trentaine de démarche avait vu le jour. La SNDD va alors consister à faire connaître les enjeux et les outils du développement durable à travers différents axes stratégiques comme l'implication des citoyens ou la relocalisation des actions. Par la suite, l'ajout de la Charte de l'environnement au Préambule de la Constitution en 2005 et le Grenelle de l'environnement en 2007 vont également montrer une plus forte implication de l'État dans les politiques de développement durable.

Malgré tout, le développement durable va rester pendant une grande partie des années 2000 un concept méconnu de la part de la population mais également des élus locaux. Il n'est pas une priorité pour la majorité des communes et le grand public, peu informé sur l'Agenda 21, n'est pas en position d'inciter à sa mise en place.

Le manque de sensibilisation des élus et des responsables administratifs a donc constitué un frein important au développement des Agenda 21 et le demeure aujourd'hui. Les premières démarches d'Agenda 21 étaient généralement

5 www.comite21.org

6 www.association4d.org

7 « Repères pour l'Agenda 21 local », par exemple, édité en 2001 avec le soutien du ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement et de la Caisse des Dépôts et Consignations.

issues de l'initiative d'élus déjà sensibilisés à titre personnel ou par certains réseaux politiques (notamment écologistes). Il existait alors très peu de formations permettant aux élus d'acquérir ce type de connaissances. Les rares élus prêts à s'engager manquent alors généralement de soutien lorsqu'ils veulent faire de l'Agenda 21 un outil de leur politique locale. Depuis, les formations mises en œuvre par les structures d'accompagnement ont largement contribué à renforcer cette sensibilisation au développement durable. Mais elles ne peuvent, à elles seules, transformer les cultures des élites politico-administratives dans la durée.

En outre, les Agendas 21 ont souvent été élaborés, et continuent largement de l'être, dans une interprétation restrictive du développement durable mettant essentiellement en avant les questions environnementales, au détriment de ses dimensions économique et sociale. Ce biais en faveur de l'environnement découle notamment de l'ancrage administratif des Agenda 21, généralement rattachés aux services d'environnement, sans liens avec des services plus centraux comme l'urbanisme ou le développement économique. La situation française contraste d'ailleurs ici avec celle d'autres pays européens comme le Danemark, où les Agenda 21 sont rattachés à des services transversaux comme la planification spatiale. La Suède, quant à elle, a choisi de les lier directement aux conseils municipaux en les rendant obligatoires.

### Un manque de ressources

Les démarches d'Agenda 21 se heurtent aussi au problème majeur du manque de ressources. Alors que la faible sensibilisation des élus a retardé la création des postes de chargé de mission développement durable au sein des collectivités, beaucoup de communes, principalement les plus petites, ne disposent toujours pas des compétences techniques pour mettre en place des démarches de développement durable. Si les créations de postes ont cependant augmenté ces dernières années, notamment avec l'obligation pour les collectivités de plus de 50 000 habitants de mettre en place leur plan climat énergie territorial (PCET), leur pérennisation est aujourd'hui questionnée. Dans le contexte de restriction budgétaire actuel, le développement durable ne fait pas partie des priorités des collectivités. En outre, de nombreux élus en charge des Agendas 21 se plaignent du peu de moyens qui leur sont attribués. Certaines collectivités, comme la Région Île-de-France, ont récemment supprimé les aides qu'elles versaient pour ces dispositifs. Les postes de chargé de mission développement durable sont donc en sursis, voire supprimés, dans certaines collectivités. Dans les collectivités à faible budget, se sont souvent les élus eux mêmes qui

portent la démarche sans l'aide d'un agent dédié. Cette carence financière impact donc fortement sur la capacité technique des collectivités à porter et à mener les démarches d'Agenda 21 dans leur globalité. Pour pallier ce manque de ressources, les collectivités ont donc souvent recours à des cabinets d'étude pour réaliser, en accompagnement et souvent à leur place, certaines étapes de leur démarche. Un véritable marché de la consultance s'est ainsi développé autour des politiques de développement durable et particulièrement de leur évaluation<sup>8</sup>, contribuant aussi à la technicisation de la démarche.

Les difficultés financières que connaissent à présent les collectivités devraient en outre aggraver cette situation et limiter les incitations à utiliser l'Agenda 21, instrument relativement coûteux en temps et en moyen à court terme.

### La concurrence d'autres dispositifs

Depuis longtemps les Agendas 21 cohabitent, dans une logique de complémentarité, avec d'autres projets territoriaux plus spécifiques comme les PCET (plan climat énergie territoriale, qui ont évolué en PCEAT avec l'ajout de préoccupation sur la qualité de l'air). Pourtant, bien que l'Agenda 21 soit finalement devenu le principal instrument de développement durable des collectivités, il entre aujourd'hui en concurrence avec d'autres dispositifs. Dans le sillage de la COP 21 de décembre 2015, et de l'émergence des enjeux liés au changement climatique, les nouvelles politiques et les moyens tendent à être davantage orientés dans la lutte contre le réchauffement climatique et dans les programmes d'économie d'énergie. Ainsi, la loi sur la transition énergétique pour la croissance verte du 18 août 2015 a mis en place un nouveau projet territorial, le TEPCV : territoire à énergie positive pour la croissance verte (anciennement TEPOS), subventionné par le ministère de l'Environnement à hauteur de 500 000 euros par collectivité. En 2015, cette subvention, destinée à inciter les collectivités à s'engager dans un dispositif destiné à réduire leur consommation énergétique, a été accordée à 212 territoires lauréats du label. En outre, le caractère très technique du TEPCV, qui ne nécessite pas la mise en place d'une participation citoyenne dans la construction du projet, contribue aussi à expliquer le développement. Il bénéficie aussi de l'attrait que peut représenter un dispositif nouveau, souvent perçu comme plus innovant et porteur d'un discours renouvelé de légitimation sur l'action publique.

Alors que l'Agenda 21 bénéficiait d'un soutien fort du ministère, notamment par le biais de la labellisation des démarches, les priorités semblent donc aujourd'hui différentes. L'appel à projet pour

<sup>8</sup> Larrue C., « Évaluation des politiques publiques, développement durable et territoire », in Offredi C. (dir.), *La dynamique de l'évaluation face au développement durable*, Paris, co-édité par la Société Française de l'Evaluation (SFE) et L'Harmattan, 2004.



la labellisation des démarches n'a pas eu lieu en 2016 et l'État ne dispose plus d'une stratégie bien définie en ce qui concerne l'Agenda 21. Ce qui est perçu comme un retrait de l'Etat se traduit par une diminution de la volonté des collectivités à s'engager dans la démarche.

Si l'Agenda 21 a permis certaines avancées, en contribuant notamment à la sensibilisation aux problématiques du développement durable<sup>9</sup>, sa mise en œuvre demeure le plus généralement limitée et loin des transformations structurelles attendues. Malgré son utilisation effective par certaines collectivités pionnières (qui seront présentées par la suite), **la démarche ne parvient pas à répondre à son ambition initiale de devenir un projet global et démocratique pour le développement de territoires durables**. La montée en puissance de l'Agenda 21 s'est en effet traduite par une certaine professionnalisation et une standardisation de sa méthodologie qui ont conduit à « dépolitiser » la démarche<sup>10</sup>. Les Agenda 21 se trouvent dès lors très largement réduits à des exercices essentiellement techniques ou à de simples instruments de communication sur les actions environnementales des communes.

Ce rapide état des lieux souligne donc la nécessité d'un renouvellement de la démarche d'Agenda 21 pour qu'elle puisse répondre à ses objectifs initiaux et devenir un instrument effectif de la gouvernance pour la transition écologique et sociale. En suivant le chemin emprunté par certaines initiatives pionnières, il convient de créer une dynamique d'encouragement et d'accompagnement afin de développer l'utilisation de cet instrument et de conforter le soutien de la sphère étatique à son égard. Il importe également de renforcer sa légitimité sur le plan local en en faisant un véritable outil de co-production des politiques territoriales de développement durable.

témoignent pourtant qu'il est possible de créer un environnement favorable en mettant en place des dynamiques territoriales qui soutiennent les collectivités et les incitent à s'engager dans des démarches d'Agenda 21. Dans cette optique, plusieurs pistes seront ici proposées à partir d'expériences concrètes mises en place par des collectivités. Elles impliquent de travailler avec tous les acteurs du territoire, notamment les Départements et les Régions, afin de favoriser la création de réseaux et d'actions communes.

### A) SE COORDONNER POUR DÉPASSER L'ÉCHELON LOCAL

En France, si la collaboration entre collectivités territoriales est encouragée par les différentes lois de décentralisation, elle est peu développée dans le domaine du développement durable où les collectivités peinent à travailler ensemble. Régions et Départements peuvent ici jouer un rôle de coordination et contribuer ainsi à créer une véritable dynamique au service d'un projet de territoire durable qui prenne en compte et qui relie les questions sociales et écologiques.

De part le territoire élargi qu'elles couvrent et la vision globale qu'elles en ont, les Régions sont un acteur pertinent de cette mise en cohérence territoriale. Certaines d'entre elles, comme la région Ile de France, ont élaboré des Agenda 21. Elles peuvent dans ce cadre identifier des lignes directrices régionales pour engager leur territoire dans le développement durable. Sans pour autant amputer l'Agenda 21 de ses visées locales, cela permet notamment d'orienter les éléments de diagnostics des communes et de renforcer l'efficacité des démarches à plus grande échelle. La réforme territoriale engagée en 2016 pourrait ici être l'occasion de dessiner de « nouveaux modèles territoriaux » pouvant être traduits dans de nouveaux Agenda 21<sup>11</sup>.

Le Département, quant à lui, n'a plus les capacités financières nécessaires pour engager une véritable transition sur son territoire sans un fort soutien des communes qui le composent. Il doit donc se trouver de nouveaux objectifs, et pourrait se repositionner dans un rôle de coordination et de relai pour les collectivités locales. Il pourrait être une source d'information pour les communes qui en manquent parfois cruellement et faciliter leurs échanges et retours d'expériences.

A ce niveau, l'expérience innovante de la Gironde, lancée en 2005, qui fait du Département le centre stratégique des démarches, permet de tirer des leçons en termes de gouvernance des Agendas 21. Certains éléments mis en place sur ce territoire peuvent être inspirants pour améliorer la gestion de la démarche au niveau départemental :

9 [www.alternatives-economiques.fr/le-bilan-des-agendas-21-en-europe\\_fr\\_art\\_307\\_27798.html](http://www.alternatives-economiques.fr/le-bilan-des-agendas-21-en-europe_fr_art_307_27798.html) (consulté le 12/12/2016).

10 Voir sur ce point l'interview de Bruno Villalba : [https://www.canal-u.tv/video/canal\\_uved/7\\_l\\_a\\_science\\_politique\\_et\\_le\\_developpement\\_durable\\_19076](https://www.canal-u.tv/video/canal_uved/7_l_a_science_politique_et_le_developpement_durable_19076).

11 Comité 21, Régions et développement durable, Cahier n°1, Série « Réforme territoriale et développement durable », mars 2016.

### PARTIE 2 : CONSTRUIRE DES SYNERGIES ENTRE COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Le développement des Agendas 21 s'est accéléré dans le milieu des années 2000, mais s'est fait de manière très disparate à travers tout le territoire. Le caractère volontaire de la démarche laisse en effet une grande liberté aux collectivités. En outre, il ne facilite pas l'émergence d'initiatives communes entre collectivités. Souvent isolées et peu coordonnées avec les territoires voisins, les démarches sont moins efficaces pour faire évoluer durablement les territoires.

Or, peu de mécanismes existent aujourd'hui pour encourager les collectivités à travailler sur un projet commun ou plus simplement à échanger sur leurs projets respectifs. Certaines initiatives

*La reconnaissance des démarches infra-départementales* : il s'agit pour le département de lancer un appel à projet favorisant l'émergence d'Agendas 21 sur son territoire. Les communes lauréates jouissent d'une aide technique pour monter leur projet et intègrent un réseau départemental de collectivités.

*La création d'un Conseil départemental des Agendas 21 locaux*, qui regroupe les collectivités mettant en place une démarche d'Agenda 21, ou souhaitant la mettre en place. Il permet aux collectivités d'échanger sur leur expérience et d'engranger des connaissances communes. De plus, cet organe permet d'organiser un projet commun à l'échelle du territoire et de construire une cohérence entre les actions de chacun. Les collectivités doivent s'entendre sur les priorités à donner au département tout en élaborant des stratégies pour « co-porter » la démarche. Dans le cas de la Gironde, le conseil réunit aujourd'hui la quasi totalité des collectivités engagées dans une démarche d'Agenda 21.

En plein essor, les structures intercommunales ont désormais un rôle primordial dans la mise en place des Agenda 21. Tous les acteurs locaux rencontrés lors de cette étude s'accordent à dire qu'il s'agit là du meilleur échelon pour les démarches d'Agenda 21. Outre le fait que l'Agenda 21 pourrait constituer un outil de coordination des compétences sociales et environnementales de ces structures, le regroupement de communes permet aussi de renforcer la capacité à agir et, ici encore, d'avoir une vision plus globale. C'est particulièrement le cas dans les zones rurales, composées majoritairement de petites communes ne disposant pas des moyens pour mettre en place des politiques de développement durable. Les démarches menées par les intercommunalités sont généralement plus ambitieuses et plus efficaces que lorsqu'elles sont mises en œuvre par des communes. Leur réussite demeure néanmoins largement dépendante des ressources, notamment humaines, qu'elles seront à même de mobiliser sur ces démarches.

Dans le respect des dynamiques locales et de la logique de subsidiarité, les Régions, Département et intercommunalités ont donc un rôle fédérateur à jouer dans la gouvernance et la planification des démarches d'Agenda 21. Ils doivent être des interlocuteurs privilégiés pour les communes et les soutenir dans la conduite de leur projet de territoire durable.

## B) DÉVELOPPER DES ÉCOSYSTÈMES D'ACTEURS TERRITORIALISÉS

La création d'un environnement favorable au travail en commun des collectivités sur les démarches d'Agenda 21 passe aussi par leur mise

en réseaux. L'enjeu est qu'elles apprennent à mieux se connaître, qu'elles partagent leurs expériences et puissent instaurer un véritable dialogue. Les acteurs d'accompagnement ont ici un rôle essentiel à jouer pour inciter les collectivités à s'ouvrir davantage et à échanger. Il s'agit notamment de convaincre les élus et les agents du bien fondé de la démarche et de les aider à construire et entretenir des relations avec leurs pairs des autres collectivités. Plus largement, l'enjeu est ici de parvenir à transformer la culture politique de ces élites politico-administratives.

Le Comité 21, dans son rôle d'accompagnement des démarches, a pour rôle de mettre en réseau les collectivités, et notamment de faciliter le partage d'expérience entre les communes pionnières de l'Agenda 21 et celles qui souhaitent se lancer dans la démarche. Certaines collectivités, qui déploient leur deuxième ou troisième plan d'action, ont en effet suffisamment de recul sur leur démarche pour en conseiller d'autres sur la marche à suivre et sur les pièges à éviter. Le Comité facilite donc les mises en relation pour consolider un réseau de discussions et d'échange entre ces collectivités.

Au niveau des Régions et des Départements, les réseaux ou plateformes du développement durable constituent également des espaces de rencontres et de partage d'expériences où les collectivités peuvent échanger sur les enjeux des Agenda 21.

En Ile de France par exemple, le réseau Teddif (Territoire, environnement et développement durable en Ile de France) a été créé en 2002 à l'initiative de quatre acteurs (la Direction régionale et interdépartementale de l'environnement et de l'énergie, l'ADEME Île de France, le conseil régional et l'association Entreprises, territoires et développement -EDT) dans le but d'accompagner les collectivités dans l'appropriation des principes clés du développement durable. Il propose des lieux d'échanges et de sensibilisation, notamment sur les démarches d'Agenda 21.

Le département de la Gironde a développé des outils similaires : le Labo'M21<sup>12</sup> et le club développement durable des élus girondins. Crée en 2013, le Labo'M21 est un espace de ressources et de rencontre visant à promouvoir la vision participative de l'Agenda 21. Le principe est d'offrir un lieu et des outils pour faciliter les échanges au sein du réseau des Agenda 21 de la Gironde. Dans un objectif d'innovation collective, il est ouvert aux collectivités mais également à tous les acteurs du territoire et fonctionne en mode « labo » sur des principes de créativité et de collaboration. Le club développement durable est un espace qui permet à 280 élus des collectivités de se rencontrer une fois par trimestre sur des sujets précis. Les élus y échangent et débattent librement, de manière non « technique », sur les pratiques à mettre en place.

Ces rencontres sont aussi l'occasion de la production de dossiers thématiques pour aider à la décision. Elles permettent également aux élus de co-élaborer des contributions à des consultations nationales et internationales (indicateurs de richesse, stratégie nationale de transition énergétique, charte Milan 2015 sur l'alimentation...). Ces deux dispositifs sont moteurs d'un dialogue et de la construction d'un réseau. Ils peuvent être source d'inspiration pour les territoires afin de rendre les démarches d'Agenda 21 plus efficaces.

De nombreux outils plus spécifiques peuvent aussi être utilisés pour favoriser la rencontre des différents acteurs du développement durable sur le terrain, que se soit les élus locaux et les chargés de mission, mais aussi les acteurs associatifs et économiques, afin de parvenir à une vision globale des enjeux. La plupart de ces outils de rencontre ont été mis en place localement par des organes d'accompagnement, notamment l'ARENE, et peuvent être utilisés sur d'autres territoires. Parmi ces outils, peuvent être mentionnés par exemple :

*La création d'un annuaire des acteurs territoriaux liés ou impactés par les processus de développement durable : Ce type de document permet à chaque acteur de savoir quel interlocuteur il doit privilégier dans une situation précise. En effet, les problèmes de communication et de coordination rencontrés lors des premières phases d'un Agenda 21 sont souvent dus à un manque d'interconnaissance entre les acteurs du territoire.*

*Les visites de terrain : elles sont l'occasion pour les acteurs d'un territoire de se rencontrer autour d'un projet mis en place par une collectivité. Ces rencontres sont l'occasion de partager sur une expérience particulière mais aussi de comprendre les enjeux auxquels chacun fait face sur son territoire. Elles sont aussi là pour montrer que ces démarches sont avant tout portées par des acteurs engagés.*

*Les rencontres thématiques : organisées autour d'un sujet donné, elles sont l'occasion d'échanges entre chargés de mission, dans une perspective plus pratique que politique. Sans trace écrite, ces réunions permettent de se libérer d'une potentielle pression hiérarchique et d'échanger entre professionnels. Lors de ces réunions, on observe une libération de la parole qui n'a pas forcément lieu en présence des élus.*

Ces types d'outils, qui peuvent facilement être mis en place et généralisés, ne garantissent pas pour autant une mise en réseau qui repose avant tout sur l'engagement volontaire des collectivités. C'est avant tout l'intérêt que les collectivités trouveront à ces réseaux qui permettront qu'ils se consolident.

En outre, l'appropriation de ces outils dépendra largement du sens dont ils sont porteurs. D'où l'importance de mettre en avant la question de leurs finalités. Les initiatives mises en œuvre en ce sens témoignent qu'il est possible d'ouvrir la voie à une véritable collaboration entre les collectivités et à la construction d'écosystèmes territorialisés d'acteurs de l'Agenda 21.

### C) DÉVELOPPER LES COLLABORATIONS ENTRE COLLECTIVITÉS

La mise en réseau des collectivités permet de faciliter leur collaboration et d'engendrer des actions communes, gages de plus d'efficacité et d'une meilleure transversalité entre les territoires.

Les démarches portées par les intercommunalités trouvent ici toute leur force. Elles permettent de faire émerger un projet commun pour plusieurs communes et de mutualiser les compétences et les ressources financières.

La mise en place d'un Agenda 21 intercommunal est aussi un moyen de créer une véritable dynamique territoriale. Les communes agissent ensemble et en partenariat avec l'intercommunalité pour réaliser les différentes étapes de la démarche, du diagnostic à la mise en œuvre du plan d'action. Cette dynamique se traduit même parfois par la mise en place de démarches communales pour compléter le projet intercommunal. Suite à la mise en place de l'Agenda 21 de la communauté de commune du pays voironnais, par exemple, certaines des communes membres ont développé des démarches parallèles et complémentaires, plus spécifiquement centrées sur leurs propres enjeux.

A l'échelon départemental, la Gironde a choisi, en 2007, de mettre en place un Agenda 21 de réseau<sup>13</sup> dont l'objectif est de mutualiser les temps d'apprentissage et de mobiliser l'information nationale vers les acteurs girondins. Il s'agit de permettre à chacun de prendre part au projet et de faire évoluer conjointement le territoire dans une logique de collaboration profitable à tous. Entre 2012 et 2013, cet Agenda 21 d'un autre genre a créé plus de 20 chantiers opérationnels qui se déroulent en trois étapes : (i) un état des lieux et des pratiques des acteurs engagés ; (ii) une phase d'expérimentation avec des acteurs volontaires ; (iii) un rendu compte de ces expérimentations pour capitaliser et construire un outil méthodologique.

Une autre forme de collaboration est proposée par l'ARENE qui tente de construire localement des systèmes d'évaluation entre pairs. Il s'agit, lors d'ateliers rassemblant des acteurs de différentes collectivités, de discuter des démarches de chacun, mais en étant uniquement dans la critique positive. Cependant, il existe parfois une méfiance à l'égard



de ce genre d'exercice et peu de collectivités acceptent encore de participer à ces rencontres. Ce type de travail collaboratif est pourtant à encourager car il incite les collectivités à davantage communiquer sur leur démarche et à engranger des connaissances. C'est également un moyen de faire participer tous les services d'une collectivité pour qu'ils témoignent de l'impact de l'Agenda 21 sur leur travail respectif.

Des processus de collaboration voient ainsi le jour sur certains territoires et il convient de les faire connaître et de leur donner de l'ampleur. Plus largement, les expériences et les outils mentionnés dans cette partie soulignent donc que la mise en cohérence des démarches d'Agenda 21 et la collaboration entre collectivités peuvent devenir réalité. Il est essentiel d'entretenir et de développer ces synergies en créant, au-delà de l'espace local, un environnement favorable qui facilitera l'engagement des collectivités locales dans des démarches d'Agenda 21 et dans la construction de projets de territoires durables. C'est là un facteur clé du changement d'échelle indispensable à l'accélération de la transition écologique et sociale.

territorial. Un comité de pilotage, parfois nommé commission Agenda 21, est chargé de proposer des orientations et de suivre l'évolution du projet. Il est composé d'élus de la collectivité auxquels peuvent s'ajouter des organismes d'accompagnement (ADEME, ARENE...), mais aussi certains acteurs administratifs de la collectivité comme le Directeur Général des Services ou les responsables de pôle (économique, social...). Un comité technique peut aussi exister pour traiter des aspects plus opérationnels de la mise en œuvre du plan d'action de l'Agenda 21.

À niveau administratif, la démarche est portée par un chef de projet Agenda 21, chargé de son élaboration et de son animation. Il s'agit généralement d'un chargé de mission développement durable de la collectivité. Cependant, toutes les communes ne pouvant pas créer de poste en développement durable, le chef de projet peut aussi être un élu ou un agent d'un autre service.

Par la suite, le chef de projet aura pour mission, à partir de sondages, d'ateliers ou de débats, de permettre à la population de s'exprimer sur le diagnostic réalisé et de participer à l'élaboration du plan d'action. Rien n'oblige cependant le comité de pilotage de l'Agenda 21 à prendre en compte l'avis des citoyens. Si l'existence d'un engagement des élus et de ressources financières et humaines dédiées constitue une condition essentielle pour la mise en œuvre d'Agenda 21 véritablement effectifs et ambitieux, les modalités de pilotage actuelles s'inscrivent avant tout dans une logique par le haut, peu ancrée dans les besoins et les attentes de la diversité des acteurs d'un territoire.

#### *Construire une logique transversale au sein de la collectivité*

Le caractère transversal de la démarche est essentiel pour que l'Agenda 21 soit considéré comme un projet central de la collectivité. L'Agenda 21 repose en effet sur une vision globale et intégrée du territoire et doit donc impliquer les différents services de la collectivité. La transversalité permet de renforcer la mise en cohérence et la lisibilité des politiques locales. Or, l'Agenda 21 est actuellement avant tout la production du service directement, ou indirectement, en charge du développement durable. La mise en œuvre de cette transversalité suppose avant tout une réorganisation des pouvoirs et des informations entre les services administratifs mais aussi, et souvent surtout, entre les élus et leurs compétences respectives.

La transversalité de l'Agenda 21 requiert aussi une plus grande sensibilisation de l'ensemble des élus et des agents aux enjeux du développement durable. Généralement réalisée par l'agent en

### PARTIE 3 : REMODELER LE PROCESSUS DE PILOTAGE

Au cœur des principes de l'Agenda 21 se trouve l'idée que les transformations écologiques et sociales nécessitent la mobilisation de l'ensemble des acteurs de la société. Or, le mode de gouvernance des Agenda 21 a jusqu'à présent été essentiellement centré sur les institutions publiques, dans une logique avant tout descendante. Comment, dès lors, faire évoluer ce mode de gouvernance pour permettre et favoriser la participation de tous les acteurs intéressés par les enjeux du développement durable ? Reconnecter le dispositif de l'Agenda 21 avec le foisonnement des initiatives sociales et citoyennes est un enjeu central du remodelage de son pilotage. Il implique d'adopter une nouvelle approche, pluri-acteurs et collaborative, permettant d'inscrire la démarche dans une logique de co-production.

#### A) LA NÉCESSITÉ D'UNE APPROCHE COLLABORATIVE, INCLUSIVE ET ÉVOLUTIVE

##### *La logique descendante actuelle*

Les Agendas 21 ont des formes de pilotage majoritairement descendantes. Ils sont placés sous la responsabilité d'un ou plusieurs élus en charge de l'environnement ou du développement

charge du développement durable au sein de la collectivité, et par certains acteurs d'accompagnement, cette sensibilisation peut s'effectuer par la formation des élus et des agents mais aussi prendre d'autres formes : conférences, ateliers thématiques, notes d'information, sorties sur le territoire ou même jeux. Elle est néanmoins difficile à mettre en place dans les collectivités, que ce soit par manque de temps, de moyens ou de motivation.

Parallèlement, la transversalité passe par une transformation de la culture organisationnelle des collectivités. Il importe d'abaisser les barrières et de renforcer la communication entre les différents acteurs de la collectivité, que ce soit entre les agents et les élus, entre les élus eux-mêmes, et entre les différents services administratifs qui tendent à fonctionner essentiellement de manière cloisonnée dans une logique de « silos ». Une méthode pourrait ici consister à mettre en place une « équipe de la transition », rassemblant des représentants des différents services administratifs de la collectivité territoriale dans le cadre d'un projet transversal de développement durable. Au sein de la municipalité de Montreuil, cette méthode a permis de renforcer les liens et la collaboration entre les services, contribuant à transformer la culture administrative de la collectivité<sup>14</sup>.

#### *S'inscrire dans une logique de coproduction.*

Afin de renforcer l'efficacité du processus de pilotage des Agenda 21 au regard de l'objectif de transformation écologique et sociale, il est important de sortir de la logique descendante actuelle. Il s'agit de mettre en œuvre des démarches horizontales et évolutives, en s'inspirant de méthodes qui visent à renouveler l'approche des politiques publiques. En France, l'association La 27ème Région<sup>15</sup> fait ici figure de pionnière en mettant en avant le concept de *design* des politiques publiques afin de faire émerger de nouveaux processus de gouvernance. Cette démarche, itérative et expérimentale, est basée sur une conception plus flexible de l'action publique, sur l'apprentissage et sur la co-création par différents acteurs<sup>16</sup>. Elle implique de nouvelles manières de faire plus collaboratives et ancrées dans la recherche de changements concrets.

Dans une logique similaire, l'approche du management de la transition (*transition management*<sup>17</sup>) constitue un mode de gouvernance alternatif qui vise à faciliter et accélérer les évolutions vers des sociétés durables, en ayant recours à des processus participatifs fondés sur l'apprentissage et l'expérimentation (voir encadré).

Ces approches soulignent la complexité,

l'incertitude et la nature évolutive des enjeux de l'action publique, particulièrement dans le domaine du développement durable. Certaines collectivités territoriales, en quête de modes de gouvernance plus effectifs, ont décidé de les utiliser. Dans le cadre du pilotage des Agenda 21, elles pourraient utilement être adoptées, non seulement pour dépasser le cloisonnement des différents acteurs de la collectivité, mais surtout pour inclure l'ensemble des acteurs du territoire dans la mise en place de la démarche. L'enjeu est ici de construire une véritable co-production de l'action publique et de s'inscrire ainsi dans la logique initiale des Agenda 21.

#### **Le management de la transition**

Le management de la transition (*transition management*) pour le développement durable est une approche de gouvernance qui, bien au delà d'une simple gestion technique, vise à infléchir les décisions publiques afin de construire une société plus durable. Développée et expérimentée au Pays-Bas, notamment par les chercheurs du *Dutch Research Institute for Transition* (DRIFT), cette approche met en avant d'idée de co-production de l'action publique et considère pour cela que toutes les parties prenantes sont légitimes pour contribuer à la prise de décision - et qu'elles ne doivent dès lors pas être confinées à un simple rôle de pourvoyeur d'informations pour alimenter la décision. Pour créer des synergies autour de l'objectif de transition, cette approche développe des méthodes et des outils destinés à encourager une participation élargie des acteurs d'un territoire dans le cadre de démarches fondées sur la recherche, l'apprentissage collectif et l'expérimentation. Elle repose sur la mise en place d'*« Arènes de transition »* au sein desquelles un groupe pluri-acteurs co-construit, dans la durée, une vision et un plan d'action pour la transition (*« Agenda de transition »*). Cette approche considère « que les transitions, plutôt que d'être gérées, peuvent être initiées, soutenues et accélérées en partant des dynamiques existantes, mais aussi en reconnaissant la complexité et l'incertitude comme des opportunités et non des problèmes à ignorer ou à contrôler ».

#### **B) OUVRIR LE DISPOSITIF DE PILOTAGE**

Un enjeu fondamental pour le renouvellement des Agenda 21 est celui de l'ouverture de son pilotage à des acteurs non institutionnels. Il importe d'inclure un maximum d'acteurs dans la démarche

14 Wittmayer Julia, Roorda Chris, van Steenbergen Frank (eds), *Governing Urban Sustainability – Inspiring examples*, 2014, p.65.

15 www.la27region.fr

16 La 27ème Région, *Chantiers ouverts au public*, La documentation Française, Paris, 2015.

17 Loorbach Derk, "Why and how transition management emerges", Dutch Research Institute For Transitions, 2008; voir également : <https://www.drift.eur.nl>

pour en améliorer la pertinence et l'efficacité. C'est en effet dans la multiplication et la confrontation des points de vue et des intérêts que des solutions durables pourront émerger. Cette approche inclusive est également source de légitimité en permettant à la collectivité de se reconnecter avec une population de plus en plus critique face à l'incapacité des pouvoirs publics à gérer efficacement les problèmes du développement durable.

Il s'agit donc de renforcer les liens avec les multiples démarches citoyennes qui se développent sur les territoires. Pour cela, il convient d'aller au-delà de la simple concertation citoyenne afin que ces acteurs citoyens puissent pleinement prendre part à la définition et à la mise en œuvre collective de politiques durables sur leur territoire. Dans la logique des principes du management de la transition, il ne s'agit pas seulement de solliciter les différentes parties prenantes pour mieux informer les décisions publiques mais, bien au-delà, de considérer chacun de ces acteurs comme ayant toute légitimité pour contribuer à la décision à partir de ses propres positions et perspectives<sup>18</sup>. L'ouverture du dispositif de pilotage est donc indispensable à la mise en place d'une dynamique de coproduction de l'Agenda 21 où les relations entre acteurs s'établissent sur un mode plus horizontal.

#### *Le développement d'initiatives locales*

Dans le contexte français où plus de 16 millions de personnes bénévoles sont impliquées dans des associations<sup>19</sup>, se développent de plus en plus d'initiatives relatives à la protection de l'environnement, et plus largement à la transition écologique et sociale<sup>20</sup>. De façon plus générale, la population française est de plus en plus informée et concernée par les enjeux du développement durable.

Cette implication citoyenne se traduit également par l'émergence de nombreux modes de régulation qui se développent aujourd'hui en dehors des institutions publiques, notamment au niveau local. En France, le développement des AMAP (Association pour le Maintien d'une Agriculture Paysanne) traduit, par exemple, une volonté de réappropriation de la gouvernance alimentaire locale par les citoyens, sans intervention d'intermédiaire entre le producteur et le consom'acteur<sup>21</sup>.

Cependant, ces associations peuvent également interagir avec les collectivités autour de projets communs. C'est notamment le cas du mouvement de Transition<sup>22</sup> initié par Rob Hopkins en Irlande et disposant actuellement de 150 initiatives locales recensées en France. S'il vise à faire prendre conscience aux habitants d'un territoire des

impacts du changement climatique, il peut aussi mener des actions en partenariat avec les communes pour, par exemple, réduire les émissions de CO<sub>2</sub> ou renforcer les liens de solidarité ou de coopération sur leur territoire.

Dans d'autre cas, des initiatives naissent en opposition aux collectivités. C'est le cas par exemple dans la communauté d'agglomération de Rambouillet Territoires qui prévoit depuis quelques années la création d'un parc automobile sur un terrain jusqu'alors agricole. Monté sans concertation avec la population, ce projet a rencontré une vive opposition et suscité la création d'une association, l'ADRY<sup>23</sup> (Association pour le développement d'une Agriculture Durable à Rambouillet et dans le sud-Yvelines), dont le but est de proposer un contre projet d'agriculture locale.

Ces initiatives traduisent la volonté d'une partie des citoyens de s'impliquer davantage dans la gestion de leur territoire et d'inciter les collectivités à engager des démarches de développement durable. Comment, dès lors, parvenir à intégrer pleinement ces dynamiques citoyennes dans les processus d'Agenda 21, et particulièrement dans leur dispositif de pilotage ?

#### **Un nouveau mode de pilotage pluri-acteurs**

L'intégration de ces dynamiques citoyennes induit que les dispositifs de pilotage de l'Agenda 21 se reconfigurent dans une logique pluri-acteurs. En fonction de la spécificité des contextes et de la réalité des enjeux de chaque territoire, différentes formes de pilotage sont susceptibles d'être utilisées.

Le comité de pilotage de l'Agenda 21 pourrait par exemple s'ouvrir à tous les acteurs du territoire et permettre aux associations, acteurs économiques et habitants de participer à l'élaboration des lignes directrices de la démarche. Des représentants de la Région et du Département pourraient également y siéger. Afin d'institutionnaliser cette logique pluri-acteurs, certaines communes ont instauré une instance citoyenne auprès du comité de pilotage. La commune de Saint-Egrève a, par exemple, créé un conseil de l'Agenda 21, regroupant des habitants et des acteurs socio-économiques et chargé du suivi et de l'évaluation de la démarche<sup>24</sup>.

Plus largement, les 480 conseils de développement créés en France peuvent aussi constituer des espaces de dialogue pluri-acteurs pouvant accompagner les démarches d'Agenda 21. Les expériences des conseils de développement durable de Bordeaux Métropole ou encore de la communauté d'agglomération Seine-Eure soulignent par exemple tout l'intérêt et le potentiel de ces instances pour créer, alimenter et évaluer

18 Wittmayer Julia, Roorda Chris, van Steenbergen Frank (eds), op.cit., p.6.

19 Archambault Edith, Tchernonog Viviane, *Quelques repères sur les associations en France aujourd'hui*, Centre d'Economie de la Sorbonne - CNRS - Université de Paris 1 Panthéon-Sorbonne, mars 2012.

20 Voir, par exemple, le Collectif pour une transition citoyenne : [www.transitioncitoyenne.org](http://www.transitioncitoyenne.org)

21 [www.reseau-amap.org/amap.php](http://www.reseau-amap.org/amap.php), site de gestion des AMAP en France.

22 Pour en savoir plus sur cette démarche : <https://transitionnetwork.org>

23 Pour en savoir plus sur cette démarche : <https://adryrambouillet.wordpress.com>

24 <http://www.saint-egreve.fr/162-le-conseil-de-l-agenda-21.htm>

les Agenda 21. Au sein de la communauté d'agglomération « Plaines communes », le conseil de développement est devenu un outil de concertation effectif qui amène de nombreuses propositions pour le territoire. Dorénavant obligatoires pour les collectivités de plus de 20 000 habitants, et pouvant être adaptés aux réalités locales, ces conseils de développement sont donc susceptibles de mettre en place de nouvelles formes de participation citoyenne permettant d'améliorer l'action publique au service d'un projet de territoire plus durable.

Le dispositif de pilotage peut aussi prendre la forme d'une association qui se consacreraient pleinement à l'Agenda 21. C'est ainsi que se sont développés les premiers Agendas 21 d'initiative citoyenne. Une association facilite le dialogue avec les organes publics dans les premières étapes de la démarche. Elle peut aussi être un moyen pour inciter à la mise en place d'un Agenda 21. Motrice de la participation, l'association est également garante de l'intégration des citoyens dans le processus de pilotage. Elle peut aussi se voir déléguer une partie des responsabilités des collectivités et donc se charger de la mise en place de certaines actions de l'Agenda 21. Ce fut le cas de l'association Coteaux 21 dans la commune de Saint Geniès de Bellevue qui, après un travail de sensibilisation auprès des élus sur les nécessités de lancer un Agenda 21, a ensuite été chargée de le mettre en place. Comme le rapporte l'association « *ce sont des citoyens qui s'emparent de la démarche et sont moteurs pour faire des propositions. Ce groupe d'animation travaille en étroite collaboration avec le maire, la commission municipale Agenda 21 et le groupe de réflexion Agenda 21 composé principalement d'habitants* »<sup>25</sup>.

Les dispositifs de pilotage pluri-acteurs peuvent ainsi prendre des formes variées. Il importe avant tout qu'ils soient adaptés aux spécificités des territoires et des besoins de la collectivité dans la mise en place de son Agenda 21. C'est ainsi, sur la base d'un dispositif de pilotage légitime au regard des parties prenantes, que peut se construire un projet de territoire durable.

Pourtant, ces dispositifs pluri-acteurs demeurent peu répandus et l'ouverture du pilotage de l'Agenda 21 reste problématique dans le système actuel. Loin de n'être qu'une démarche technique et procédurale, l'Agenda 21 implique en effet des relations de pouvoirs et des rapports de force qui se trouvent transformés par les logiques de co-production de l'action publique. Dès lors, il importe de prendre en compte la dimension politique de la mise en œuvre des démarches et notamment les contraintes et les blocages qu'elle peut impliquer. Les collectivités, et particulièrement leurs élus, sont ainsi le plus

souvent peu enclins à perdre une partie de leur pouvoir et à voir rentrer dans les processus de décision des acteurs associatifs, économiques ou des citoyens. Or, pour que la participation ne soit pas instrumentalisée et puisse être créatrice de solutions, il est important de reconnaître la nécessité des oppositions et de la confrontation des idées. Une telle nouvelle posture de la part des décideurs locaux demande du courage et de la détermination. Elle requiert aussi de nouvelles compétences dans l'animation de nouveaux types de partenariats et dans l'interaction avec les acteurs extérieurs à la collectivité. Néanmoins, en tant que représentants de la population locale, les élus ont un rôle central à jouer pour garantir un équilibre entre les différents intérêts locaux exprimés dans le cadre du processus participatif. En outre, le portage politique des Agenda 21 est une des conditions de leur réussite.

Parallèlement, la participation des acteurs non étatiques au dispositif de gouvernance locale se heurte aux contraintes de leur mobilisation collective. L'Agenda 21 demeure peu connu du grand public qui manque d'information en amont pour s'investir pleinement dans la démarche. En plus des contraintes liées à leur disponibilité et à leur expertise technique, les habitants des collectivités ne sont pas incités à se rendre dans des réunions de concertation où leur participation n'a que peu d'influence sur les actions mises en place. **La logique de travail encore trop descendante des collectivités limite la responsabilisation des citoyens et des organisations de la société civile**, mais aussi l'influence qu'ils pourraient exercer aux différentes étapes du processus d'Agenda 21.

#### PARTIE 4 : CO-CONSTRUIRE UN PROJET DE TERRITOIRE DURABLE : QUELS OUTILS ?

À travers un dispositif de pilotage ouvert, certaines collectivités ont mis en place des démarches innovantes qui questionnent les modes de faire traditionnels, « par le haut », et adoptent des approches de changement fondées sur la co-production et l'expérimentation. La réussite de ces initiatives pionnières dans l'élaboration et la mise en œuvre d'un projet de territoire durable peut être liée à trois facteurs clés : la construction d'une vision commune du territoire, la mobilisation d'un réseau d'acteurs et une démarche expérimentale et réflexive.

De nombreux outils permettent aujourd'hui de s'inscrire dans cette logique et de faire de l'Agenda 21 un véritable projet de territoire permettant à tous de s'impliquer. Cette partie vise à présenter certains de ces outils pouvant aider les collectivités. Bien qu'ils ne se rapportent pas tous

25 Pour en savoir plus sur cette démarche : [http://www.coteaux21.org/images/stories/documents/01\\_Administratif/projetglobalv9.pdf](http://www.coteaux21.org/images/stories/documents/01_Administratif/projetglobalv9.pdf)

directement à l'Agenda 21, tous sont susceptibles de contribuer à l'enrichir. Il convient de noter cependant que si ces outils peuvent alimenter des démarches innovantes, ils ne constituent pas à eux seuls une garantie de leur réussite. Ces démarches s'inscrivent en effet dans des contraintes plus structurelles mettant notamment en jeu les rapports de pouvoirs entre les différents acteurs du territoire.

### A) CO-CONSTRUIRE UNE VISION COMMUNE DU TERRITOIRE

La construction d'un projet de territoire durable implique d'abord de définir une vision informée et globale de la situation présente pour en comprendre et faire ressortir tous les enjeux. Une vision du prospective doit également être établie pour que les différents acteurs puissent se projeter dans la réalisation d'un objectif commun qui pourra être mis en place grâce à l'Agenda 21. La ville de Montreuil (voir encadré ci-dessous) a, par exemple, procédé à une « analyse de la transition » qui a permis de dresser un portrait de la ville, de ses valeurs, de sa culture, de ses atouts, et qui présente les défis qu'elle doit relever et l'échelle de temps pour le faire. Ce document a servi à lancer le débat autour de la transition et des principales caractéristiques de la ville. Cet exercice a été complété par la suite, toujours en lien avec les habitants, avec la formulation d'une « vision désirable de Montreuil à l'horizon 2030, un Montreuil 'après la transition' »<sup>26</sup>. Cinq principes –guides ont alors été définis pour exprimer les valeurs devant guider la transition.

Ce type d'exercice de prospective territoriale peut également être mené grâce à la boîte à outils « Visions+21 »<sup>27</sup>, développée par le ministère de l'Environnement (voir encadré) et fondée sur des méthodes issues du design des politiques publiques. Elle permet, dans l'élaboration de l'Agenda 21, de définir un objectif à atteindre, de donner du sens à l'action et de mieux hiérarchiser les différents axes de la démarche.

Pour que ces outils soient efficaces, il importe que tous les acteurs du territoire de la collectivité y

soient impliqués. Ce partage avec les habitants est un moyen de les impliquer plus durablement dans le projet territorial et de renforcer l'appropriation de la démarche. Associer les habitants à l'élaboration du bilan territorial et à la définition de leur futur est surtout une nécessité pour recueillir une variété de perceptions et de préoccupations, et pour s'engager dans une dynamique de co-production créative et porteuse de solutions.

Les discussions élargies autour de la définition des problèmes de la collectivité et des perspectives futures sont aussi l'occasion d'un questionnement, par les différents acteurs, du système actuel, de ses impasses et des manières d'y répondre. La co-

construction d'une vision du territoire est ainsi l'occasion de développer un langage commun entre les différentes parties prenantes et une compréhension partagée des enjeux.

#### La boîte à outil « vision + 21 »

Développée en expérimentation sur des territoires locaux, cette boîte à outils à pour but d'accompagner les collectivités à « co-construire une vision partagée de leur futur et de la manière de l'atteindre ». Adaptable à la plupart des territoires et des types de collectivités, cet outil offre une méthodologie pluri-acteurs permettant aux porteurs de projet de contextualiser leur territoire dans une logique de développement durable, de réaliser un autoportrait des politiques de développement durable présentes sur le territoire, de tester la capacité de résistance de celui-ci aux actions mise en places, de faciliter la création de scénarios vers la transition énergétique, mais également de rechercher des pistes d'évolution après l'élaboration d'un premier Agenda 21.

### B) MOBILISER LES ACTEURS DU TERRITOIRE AUTOUR DU PROJET

Dans le cadre d'un dispositif de pilotage ouvert, il est essentiel de construire un noyau dur d'acteurs de changement qui contribuera à élaborer la vision, à la porter et organisera sa déclinaison opérationnelle.

Certaines approches, comme le management

de la transition, considèrent que la construction du projet de territoire doit d'abord commencer autour de la mobilisation des acteurs les plus engagés. Autour d'une « équipe de transition » composée d'un nombre restreint d'acteurs chargés d'initier et d'animer la démarche, il s'agit ensuite de recenser et d'agrégner des acteurs « clés de voute », « pionniers » du développement durable sur le territoire, puis de les réunir au sein d'arènes pluri-acteurs. Espaces de débats, celles-ci sont notamment l'occasion de renforcer des liens interpersonnels entre acteurs de changements, et de construire ainsi des réseaux qui constitueront le socle d'une transformation des politiques territoriales. Certaines municipalités ont décidé de formaliser ces espaces. A Montreuil par exemple, l'Agenda de transition a donné naissance à la mise en place d'un conseil local de la transition, ouvert à tous, et conçu comme un espace de discussion, d'émergence et de soutien aux projets. Ce conseil est notamment chargé de cartographier les

26 Montreuil, *Agenda de transition. 2013-2030 : Vers une ville sobre, solidaire, (é)co-construite*, 2013.

27 [www.developpement-durable.gouv.fr/La-boite-a-outils-Visions-21.html](http://www.developpement-durable.gouv.fr/La-boite-a-outils-Visions-21.html) ; [www.sustainable-everyday-project.net/boite-a-outils-visions-21/#&panel1-4](http://www.sustainable-everyday-project.net/boite-a-outils-visions-21/#&panel1-4)



initiatives de transition sur le territoire. A Fontenay-sous-Bois, un comité local de transition a été constitué avec pour mission de « populariser les objectifs de l'Agenda 21 et leur mise en œuvre. Il est composé d'élus, de représentant-es de l'administration, de citoyen-nes et de représentant-es d'associations ».

### L'Agenda de la Transition de Montreuil : une approche innovante

Dans le cadre de son Plan climat énergie territorial, la ville de Montreuil a mis en œuvre en 2011 une démarche innovante basée sur la méthodologie du management de la transition. Conçu en mode « laboratoire », le processus le processus a donné naissance à un Agenda de la Transition. Il était structuré autour de deux organes :

- L'« Équipe de transition », constituée de chargés de mission de différents services de la Ville (bâtiments, environnement, développement économique, urbanisme, habitat, direction générale, etc). Cette équipe, chargée d'initier et d'animer le processus a élaboré une « Analyse de transition » dressant un portrait de la ville, notamment à partir d'une quarantaine d'interviews d'habitants choisis pour leur engagement ou leur expérience dans le domaine de la transition.

- L'« Arène de transition », espace de discussion pluri-acteurs regroupant des « précurseurs » de la transition. Une première arène a permis de discuter du document d'analyse de la transition, puis huit arènes (de novembre 2011 à mars 2013) se sont déroulées pour formuler les enjeux de transition, imaginer la vision du futur pour Montreuil en 2030 et définir les modalités concrètes de sa mise en œuvre. C'est cet organe qui a *in fine* validé l'Agenda de transition.

collectivités pour réaliser des sondages pour avoir, en amont, une première idée des principales préoccupations de la population.

Il peut enfin être intéressant de créer en ligne un espace d'échange sur les propositions relatives à l'Agenda 21. L'application STIG<sup>30</sup>, lancée début 2016, a cette vocation : elle permet à chacun de soumettre une idée ou une opinion aux autres

<sup>28</sup> Usage des nouvelles technologies visant à redéfinir et renforcer le lien démocratique entre les citoyens et le gouvernement.

<sup>29</sup> <https://fr.surveymonkey.com>

<sup>30</sup> <https://getstig.org>

utilisateurs. Une tendance est alors établie pour donner une appréciation globale de la proposition faite et des améliorations sont éventuellement proposées. Ce type d'application pourrait être utilisé pour renforcer la coproduction des Agenda 21 avec les citoyens. Cependant, il convient de noter que ces avancées technologiques ne suffiront pas à elles seules à garantir une participation effective et élargie des habitants. Comme pour la plupart des dispositifs participatifs, l'Agenda 21 est confronté à l'épineuse question de l'instauration d'un espace de délibération qui sorte du cercle du public habituel.

### C) UNE DÉMARCHE EXPÉRIMENTALE ET RÉFLEXIVE

Pour retranscrire la vision qui le porte, le projet d'Agenda 21 doit être mis en œuvre selon une approche qui se démarque de la logique prévalente de planification par le haut. Des modalités innovantes de l'action publique soulignent en effet la pertinence des logiques ascendantes et expérimentales. Celles-ci, au lieu de dériver d'un projet défini *a priori*, visent au contraire, à travers une démarche d'essais-erreurs et de tâtonnements, à faire émerger une solution collective adaptée à la complexité des situations.

Les processus de « recherche action » trouvent ici toute leur place. Ils permettent d'analyser et de mieux comprendre un problème social, et de dessiner ensuite des propositions d'actions à expérimenter pour le résoudre. Il est essentiel, ici aussi, de mener ces processus de manière inclusive, en y associant les acteurs directement ou indirectement concernés, y compris les simples citoyens. Cette approche pourrait être utilisée dans le cadre d'un Agenda 21, en s'intéressant par exemple aux problématiques énergétique, de transport où à d'autres enjeux plus spécifiques à un territoire.

La logique d'expérimentation se retrouve également dans le fonctionnement en mode « laboratoire » tel qu'il est, par exemple, mis en œuvre en Gironde à travers le labo'M21. Dans ce type opératoire, la collectivité passe d'un organisme fournisseur de services à un organisme partenaire de la création de services. Les services ou les actions sont alors construits en se plaçant du point de vue des bénéficiaires afin d'être en phase avec leurs pratiques et leurs attentes. Un principe de base est ici l'acceptation des oppositions, car c'est dans la confrontation des idées que l'innovation peut émerger et de nouveaux outils se construire. On accepte également que ceux-ci puisse ne pas fonctionner et demander un nouveau travail de création.

Pour rester pertinente par rapport à la mise en œuvre de la vision, la démarche expérimentale doit s'accompagner d'un processus d'apprentissage permanent qui permette d'ajuster l'action, et éventuellement les objectifs, à la réalité des situations. Cette logique réflexive, qui autorise une prise de distance par rapport à l'action, devrait être

au cœur des pratiques de l'évaluation des Agenda 21. C'est dans cette optique que pourrait être utilisé le référentiel national de l'évaluation des Agenda 21<sup>31</sup> et notamment sa dimension participative. Si elle n'est pas toujours aisée à accepter par les collectivités, la participation de tous les acteurs du territoire se révèle en effet essentielle dans une démarche évaluative constructive. L'évaluation gagnerait ainsi à ne plus être un simple bilan mais une réflexion continue, pensée et intégrée en amont de la démarche de l'Agenda 21, et destiné à son amélioration.

Cette approche pluri-acteurs et réflexive est au cœur de la méthode SPIRAL<sup>32</sup> (voir encadré) utilisée dans le cadre de leur Agenda 21 par certaines collectivités pionnières comme le Conseil général de la Gironde. Plus largement, une réflexion est menée avec le Commissariat Général du Développement

Durable pour une intégration des deux démarches. SPIRAL constitue en effet un outil pertinent pour renforcer la transversalité d'un Agenda 21, en reliant notamment les préoccupations environnementales avec la sphère sociale. Menée à partir de plateformes qui permettent d'impliquer tous les acteurs du territoire et également d'autres échelons comme le département ou la région, cette démarche met en avant les objectifs de bien être de tous et de cohésion sociale. Elle permet de **redonner du sens à l'action publique** dans le cadre de la construction d'une « coresponsabilité sociétale territoriale », et

d'avancer ainsi sur le chemin du développement durable.

## CONCLUSION

L'analyse des initiatives pionnières et innovantes présentées dans cette étude permet de tirer certaines leçons pour renforcer l'efficacité des Agenda 21 et lui donner un nouveau souffle. Plus largement, les principes ci-dessous sont au cœur d'une mise en œuvre effective de tout projet de territoire durable:

**Mise en synergie.** Le renforcement des synergies et des réseaux au niveau supra-communal (régional, départemental et intercommunal) est essentiel pour favoriser le développement et la mise en cohérence des démarches d'Agenda 21 et contribuer au changement d'échelle.

**Co-production.** L'ouverture du dispositif de pilotage de l'Agenda 21 aux acteurs non institutionnels, et plus particulièrement aux démarches citoyennes qui se développent sur les territoires, permet d'instaurer une dynamique de co-production où chaque acteur est légitime pour contribuer à partir de sa propre perspective.

**Transversalité.** Le caractère systémique des enjeux du développement durable requiert de créer de la transversalité autour de l'Agenda 21 afin de décloisonner le fonctionnement des collectivités et de construire un projet de territoire global et intégré.

**Expérimentation.** Une approche expérimentale et réflexive est nécessaire pour renforcer l'efficacité de l'Agenda 21 face à la complexité des enjeux du développement durable : il convient de se démarquer d'une logique de planification par le haut au profit de la recherche de solutions à partir d'une démarche ascendante d'essais-erreurs et de tâtonnements, adaptée à chaque situation.

Dans le cadre de ces principes, et à la condition d'un engagement des élus dans la durée, l'Agenda 21 pourra retrouver tout son sens politique comme instrument de la transition écologique et sociale. Plus précisément, sa double dimension participative et transversale lui donne toute sa pertinence pour être au cœur de la co-construction de projets de territoires durables, de manière inclusive et intégrée :

Sa dimension *participative* le met en effet au cœur de la nécessaire connexion des collectivités territoriales avec les multiples initiatives locales qui fleurissent au sein des territoires dans le domaine

<sup>31</sup> Usage des nouvelles technologies visant à redéfinir et renforcer le lien démocratique entre les citoyens et le gouvernement.

<sup>32</sup> <https://wikispiral.org/tiki-index.php?page=New+menu>

du développement durable.

Sa dimension *transversale* en fait un des rares instruments territoriaux pouvant fédérer et donner un sens global aux multiples dynamiques à l'œuvre dans les différents domaines de la transition écologique et sociale.

Plus largement, alors que les collectivités

territoriales sont de plus en plus reconnues comme des acteurs clés de la mise en œuvre des Objectifs de développement durable adoptés par les Nations-Unies en septembre 2015, l'Agenda 21 local pourrait ici devenir un instrument de la déclinaison locale de ce nouveau dispositif international.

## ELÉMENTS BIBLIOGRAPHIQUES

Boutaud A., « Les agendas 21 locaux Bilan et perspectives en Europe et en France », *Millenaire* 3, 2009.

Comité 21, *Régions et développement durable*, Cahier n°1, Série « Réforme territoriale et développement durable », mars 2016.

Emelianoff C., « Les agendas 21 locaux : quels apports sous quelles latitudes ? », *Développement durable et territoires*, 2005.

France Nature Environnement, Engager son association dans un Agenda 21 local, novembre 2015.

La 27ème Région, *Chantiers ouverts au public*, La documentation Française, Paris, 2015.

Larrue C., « Évaluation des politiques publiques, développement durable et territoire », in Offredi C. (dir.), *La dynamique de l'évaluation face au développement durable*, Paris, co-édité par la Société Française de l'Évaluation (SFE) et L'Harmattan, 2004.

Loorbach D., "Why and how transition management emerges", Dutch Research Institute For Transitions, 2008.

Ministère de l'Énergie, du Développement Durable et de l'Énergie, *Projets territoriaux de développement durable et Agenda 21 locaux : Cadre de référence*, Août 2013.

Ministère de l'Ecologie, du Développement durable et de l'Energie, Les acteurs locaux et leurs projets territoriaux de développement durable : Eléments de démarches et pistes pour l'action, août 2013.

T comme Territoires, Dossier : Rio + 20 L'Age adulte de l'Agenda 21 ?, n°5, juin 2012.

TEDDIF, « Penser les agendas 21 de demain : Observation et bilan des agendas 21 locaux », mars 2011.

Wittmayer J., Roorda C., van Steenbergen F. (eds), *Governing Urban Sustainability Transitions – Inspiring examples*, 2014.

## REMERCIEMENTS

Nous tenons à remercier les membres des organisations suivantes qui, grâce à leur témoignage et à leur expertise, ont permis la réalisation de cette étude : Agence régionale des énergies nouvelles et de l'environnement ; Association pour le développement d'une agriculture durable à Rambouillet et dans le Sud Yvelines ; Comité 21 ; Communauté d'Agglomération du Pays Voironnais ; Communauté d'Agglomération de Rambouillet Territoires ;

Conseil Général de la Gironde ; Direction Régionale et Interdépartemental de l'Environnement et de l'Énergie d'Ile de France ; La 27ème Région ; Mairie de Vincennes ; Ministère de l'Environnement, de l'énergie et de la mer (Bureau des Territoires). Merci également à Bruno Villalba pour ses commentaires. Il va de soi que l'IRG porte l'entièr responsabilité du contenu de cette étude et des éventuelles erreurs qu'elle pourrait comporter.