Approche territoriale du développement durable

Repères pour *l'Agenda 21 local*

Laurent Coméliau
Nathalie Holec
Jean-Pierre Piéchaud

dossiers et débats pour le développement durable
4 d

SOMMAIRE

Avant-propos 7
Introduction **9**

RAPPEL HISTORIQUE
ET POIDS ACTUEL DE LA NOTION
DE DÉVELOPPEMENT DURABLE 13

La rencontre de deux courants : la prise de conscience écologique et la notion de développement **13**

Genèse de la notion de développement durable **15**
Le club de Rome 15
La conférence de Stockholm et l'écodéveloppement 15
Le rapport Brundtland 16
Le Sommet de Rio de 1992 16
Les autres grands rendez-vous internationaux 17
L'appropriation du développement
durable par les acteurs locaux 17

Le développement durable, quelles définitions, quel contenu ? **18**
Le développement durable à l'intersection
des trois sphères économique, sociale et environnementale 19
Les principes du développement durable 21

APPROCHE TERRITORIALE
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE 27

L'importance de l'approche territoriale du développement durable **27**
Le rôle des villes et des agglomérations 28
Le rôle des pays 30

Le rôle de la France en matière de développement durable **31**
De la création de la Commission française du développement
durable à l'élaboration d'une stratégie nationale 31
Un arsenal législatif et réglementaire
favorable au développement durable 32
Une nouvelle génération de contrats de plan Etat/région
davantage axés sur le développement durable 33
Elaboration de neuf schémas de services collectifs 34
Le ministère de l'Aménagement du territoire
et de l'Environnement impulse des dynamiques locales 34

Le rôle de l'Union européenne en matière de développement durable **38**
Promouvoir l'intégration de l'environnement dans toutes les politiques de l'Union 38
La Commission européenne s'engage en faveur du développement urbain durable 40
La mise en place d'un cadre d'action pour le développement urbain durable 42
Conditionner l'attribution des fonds structurels et le financement des initiatives communautaires au développement durable du territoire 43

L'AGENDA 21 LOCAL : DÉFINITION ET ENJEUX **45**

Qu'est-ce qu'un Agenda 21 local ? Quel type de démarche implique-t-il en France ? **45**
L'Agenda 21 : un document opérationnel et stratégique pour le long terme 45
Une démarche portée par la collectivité territoriale et fortement soutenue sur le plan politique 47
Une démarche qui repose sur l'observation des besoins, l'information des acteurs locaux et leur participation à un débat public permanent 47
Une démarche qui s'appuie sur une nouvelle planification locale 48
Le choix d'une échelle géographique pertinente pour établir l'Agenda 21 local 50
Bien gérer la démarche dans le temps 52
Essai de synthèse d'une démarche Agenda 21 en France 52

Les principaux enjeux de l'Agenda 21 local **54**
Organisation et aménagement de l'espace 54
Développement social urbain 57
Développement des activités économiques et de l'emploi 60
Déplacements et mobilité 63
Ecogestion des ressources naturelles, de l'énergie et des déchets 65
Enjeux globaux et planétaires : la coopération Nord-Sud et la lutte contre les menaces globales 69
Les autres enjeux : tourisme, santé et sécurité alimentaire, culture et patrimoine, nouvelles technologies 72

LA DÉMARCHE ET LES OUTILS DE L'AGENDA 21 LOCAL **73**

La démarche **73**
Réaliser un diagnostic 73
Organiser les partenariats pour la prise de décisions : une nouvelle gouvernance 73
Organiser le débat public : la concertation avec les habitants 79

Evaluer la politique de développement durable 80
Financer l'Agenda 21 local 82

Les principaux outils **82**
Les outils du diagnostic territorial 82
Les outils pour l'information, la sensibilisation et la formation 85
Les outils de l'évaluation 88
Les outils financiers 93

ETAT DES LIEUX ET PERSPECTIVES **95**

Les Agendas 21 locaux en France **95**
Caractéristiques du processus Agenda 21 local 95
Les acteurs-moteurs de la dynamique Agenda 21 local 100
Les faiblesses de la démarche Agenda 21 local 103

Les Agendas 21 locaux en Europe **105**
La diversité des approches 105
Les facteurs du dynamisme 106
Les défis à relever 107

CONCLUSION **109**

ANNEXES - SE DOCUMENTER SUR L'APPROCHE TERRITORIALE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET SUR L'AGENDA 21 LOCAL **111**

Annexe 1 – Eléments bibliographiques sur l'approche territoriale du développement durable **111**
1- Développement durable 111
2- Territoires et développement durable Agendas 21 locaux 113
3- Exemples de pratiques françaises 116
4- Planification et écologie urbaines 117
5- Gouvernance 118

Annexe 2 – Liste des organismes et personnes "ressources" **119**
1- Institutions, établissements ou entreprises publics 119
2- Associations, fondations 123
3- Associations de maires 127
4- Universités, centres de recherche, écoles 128
5- Contacts européens et internationaux 128
6- Informations disponibles sur Internet 130

Annexe 3 – Repères pour les élus **130**

Liste des sigles et abréviations **136**

AVANT-PROPOS

Le Sommet de la Terre, à Rio en 1992, a suscité un grand espoir. Partant du constat que nous nous trouvons à un carrefour historique, que nous ne pouvons plus poursuivre sans les infléchir profondément les politiques actuelles qui mettent en péril les écosystèmes dont nous dépendons et qui maintiennent ou accentuent les écarts entre riches et pauvres, l'idée du développement durable s'est imposée. Dès aujourd'hui et pour l'avenir, il nous est indispensable de lier étroitement le développement économique au développement social et à la préservation des ressources naturelles.
Même si neuf ans après Rio, il faut constater que ces orientations nouvelles tardent à être suivies d'effets comme en témoignent, par exemple, les difficultés rencontrées dans les négociations internationales dans la lutte contre l'effet de serre, le développement durable est plus que jamais d'actualité et il convient de rappeler qu'il ne concerne pas seulement les Etats.

L'Agenda 21 de Rio met en effet l'accent sur la place des territoires et sur le rôle extrêmement important des collectivités territoriales et de leurs partenaires économiques et sociaux, pour sa mise en œuvre, sa traduction concrète en termes de programmes d'actions. Il suggère que des stratégies d'action, des "**Agendas 21 locaux"**, soient élaborés dans ce but en y impliquant fortement les habitants, l'ensemble des acteurs locaux et les entreprises.

Les villes qui rassemblent la plus grande partie de la population des pays développés et qui accueillent, d'année en année, une part de plus en plus importante de celle des autres pays, sont particulièrement concernées.
C'est en effet dans les zones urbaines, dans les grandes métropoles, notamment celles des pays du Sud qui connaissent aujourd'hui une croissance extraordinairement rapide, que se posent les problèmes les plus aigus de consommation d'énergie, d'utilisation des ressources naturelles, de pollution, d'accumulation de déchets, de consommation d'espace mais aussi d'inégalités sociales, de pauvreté et d'accès au droit au logement…

Mais à côté des villes, les secteurs non urbains, zones rurales, zones de forêt, zones de montagne..., qui représentent en France et dans beaucoup d'autres pays la part la plus importante du territoire, exigent également des stratégies à long terme de développement durable faisant converger préoccupations économiques, développement social et protection de l'environnement (ressources naturelles, biodiversité, espaces naturels).

Comme pour les villes, des Agendas 21 locaux doivent être élaborés pour ces territoires en recherchant l'échelle la plus pertinente, celle du "pays"[1] par exemple pour la France.

Aujourd'hui, de plus en plus de collectivités locales relèvent ce défi "d'habiter" le développement durable, à leur échelle. Les démarches sont multiples, les expériences foisonnent, des outils méthodologiques se construisent petit à petit.

Face au vif intérêt que manifestent ces collectivités et leurs partenaires (associations, entreprises, syndicats, milieux professionnels) à l'égard du développement durable mais aussi aux interrogations qu'il suscite, il nous est apparu nécessaire de rassembler les réflexions et les savoir-faire existants sur le thème de l'Agenda 21 local, de les capitaliser et de les faire connaître.
Cet ouvrage s'adresse en particulier aux équipes municipales, élues ou réélues en mars 2001, demandeuses de références en la matière. Le processus Agenda 21 local étant en cours d'expérimentation et de maturation, il nous a semblé que proposer des "repères" était plus adapté qu'un guide méthodologique.

Ces repères sont le produit de débats et d'échanges menés avec de multiples acteurs : collectivités territoriales, associations, entreprises, universitaires, chercheurs, services de l'Etat... Après un rappel sur la définition et les principes du développement durable, ils donnent des aperçus aussi nombreux que possible sur les expériences et les pratiques de terrain ou encore sur les outils méthodologiques, législatifs ou réglementaires existants.

Bien que la démarche d'Agenda 21 local s'adresse à tous les territoires, elle a historiquement concerné les villes, ce qui explique la place accordée dans cet ouvrage à la question du développement urbain durable.

Cet ouvrage a pu être réalisé grâce au soutien de la Caisse des dépôts et consignations, de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) et du ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement (MATE).

Souhaitons que ce document trouve toute sa place dans le renouveau tant attendu des politiques territoriales qui s'appuieraient sur le développement durable et dans le cadre duquel l'Etat jouerait son rôle d'animateur, comme cela est le cas dans plusieurs pays européens.

Jean-Pierre Piéchaud
Vice-président de 4D

1 "Pays" pris au sens de la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, dite " loi Voynet ".

INTRODUCTION

Le présent ouvrage s'appuie sur des expériences de villes et territoires français, européens et étrangers ayant engagé des démarches dans l'esprit du développement durable, de même que sur des réflexions méthodologiques et des travaux de recherche qui ont plusieurs origines :

Les rencontres régionales organisées par 4D

Très tôt après Rio, l'importance de l'approche territoriale du développement durable, en France, avait été mise en évidence à l'occasion de réflexions menées par 4D en liaison avec plusieurs réseaux associatifs (le CRID[2], OREE[3], l'ADELS[4] et la revue "Territoires" notamment) ainsi que dans le cadre du séminaire "Les mardis de 4D" qui avait permis de débattre de ce nouveau concept à partir de plusieurs expériences françaises et étrangères.
Est née alors l'idée d'élargir et d'approfondir ce thème de réflexion en organisant des réunions régionales en liaison avec des collectivités territoriales et des réseaux associatifs régionaux, pour susciter des débats locaux sur la démarche de l'Agenda 21 local.

Un "tour de France" de l'Agenda 21 local - qui a bénéficié de l'appui des villes concernées et du MATE - a donc été entrepris. A ce jour, sept rencontres régionales ont été organisées à Lille (Nord-Pas-de-Calais), à Poitiers (Poitou-Charentes), à Grenoble (Rhône-Alpes), à Bordeaux-Bègles (Aquitaine), à Nantes (Pays-de-la-Loire), à Aix-en-Provence (Provence-Alpes-Côte d'Azur) et à Toulouse (Midi-Pyrénées).
Ces réunions qui ont rassemblé de 100 à 300 personnes chacune (élus, membres d'associations régionales et locales, syndicalistes, responsables d'entreprises, représentants des services de l'Etat et des collectivités territoriales, universitaires, étudiants), ont été l'occasion de débats souvent très riches où se confrontent idées et expériences sur les différentes facettes du développement durable et sur les démarches en cours ou à envisager.

Le séminaire mensuel "Les mardis de 4D "

"Les mardis de 4D" sont souvent l'occasion de présentations d'actions concrètes, suivies d'un débat, sur la mise en oeuvre territoriale du développement durable. Ont ainsi pu être examinées différentes expériences territoriales européennes ou étrangères[5] .

---

2 Centre de recherche et d'information sur le développement.

3 Entreprises et collectivités, partenaires pour l'environnement.

4 Association pour la démocratie et l'éducation locale et sociale.

5 Les compte rendus des séminaires de 4D qui se sont tenus entre 1994 et 1999 sont regroupés dans l'ouvrage : Les mardis de 4D *:* le développement durable en débats. *Association 4D, décembre 2000.*

Des rencontres thématiques

Des rencontres organisées par 4D ou auxquelles l'association a participé sur des thèmes tels que "Syndicats et développement durable" (salon Pollutec, 1997 et 1999), "Démocratie locale" (rencontres de la démocratie locale organisées par l'ADELS), "Emploi et développement durable" (Bergerie nationale à Rambouillet, 1997), "Aménagement du territoire et développement durable" (Bergerie nationale à Rambouillet, 1997), ont également apporté des éléments de réflexion utiles à la démarche de l'Agenda 21.

La réalisation d'études-actions, d'expertises et de recueils d'expériences sur le thème du développement durable des territoires

4D a réalisé, à la demande de différentes institutions publiques (MATE, ministère de l'Equipement, des Transports et du Logement (METL), Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie (ADEME), DATAR… de nombreux travaux sur le développement durable des territoires dont s'est largement inspiré cet ouvrage.

On peut citer, à titre d'exemple :
- les dossiers documentaires et bibliographiques, l'un sur "villes et développement durable", l'autre sur "la gouvernance" réalisé pour le Centre de documentation de l'urbanisme du METL[6] ;
- deux recueils d'expérience (réalisé avec le CEDIDELP[7]), présentant plus de 150 initiatives de collectivités territoriales françaises et européennes dans le domaine du développement durable, publiés par le MATE et disponibles sur son site Internet[8] ;
- des enquêtes sur les "bonnes pratiques" des villes et agglomérations françaises et européennes en matière de déplacements non motorisés (travaux du PREDIT[9]), de développement touristique durable ou d'effet de serre[10].

Les appels à projets du ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement sur le thème de l'Agenda 21 local

Un ensemble de réflexions a été conduit dans le cadre des deux appels à projets lancés par le MATE[11] et ses partenaires sur le thème de l'Agenda 21 local.

---

6 Villes et développement durable, dossier documentaire. Centre de documentation de l'urbanisme, METL, octobre 1998.

7 Centre de documentation internationale pour le développement, les libertés et la paix.

8 Villes et développement durable, des expériences à échanger : MATE, CEDIDELP, 4D, FPH. Premier recueil, juin 1998. Deuxième recueil, février 2000.

9 Programme national de recherche et d'innovation dans les transports terrestres conduit par le ministère de l'Equipement, des Transports et du Logement.

10 Ces documents sont consultables à 4D.

11 Le premier a été lancé par la Direction nature et paysages, devenue la Direction des études économiques et de l'évaluation environnementale (D4E) qui a lancé le deuxième.

Seize projets de collectivités avaient été sélectionnés dans le cadre de la première de ces consultations. Ils ont fait l'objet d'un suivi sous forme d'ateliers thématiques au cours desquels il a été possible de repérer et d'analyser des expériences utiles à d'autres collectivités.

Un travail identique est engagé pour le second appel à projets qui a conduit à la sélection de 29 nouveaux projets de collectivités et d'acteurs locaux.

À partir de ces différents matériaux, on peut donc tenter aujourd'hui de tirer un ensemble d'enseignements ou de "**repères**" en vue d'approfondir la démarche de l'Agenda 21 local.

Le présent document s'est donné cet objectif. Il s'articule en cinq parties :
- rappel historique et poids actuel de la notion de développement durable,
- approche territoriale du développement durable,
- l'Agenda 21 local : définition et enjeux,
- la démarche et les outils de l'Agenda 21 local,
- état des lieux et perspectives.

RAPPEL HISTORIQUE ET POIDS ACTUEL DE LA NOTION DE DÉVELOPPEMENT DURABLE

Le développement durable correspond à la volonté de se doter d'un nouveau projet de société pour tenter de remédier aux excès d'un mode de développement économique dont les limites sont devenues perceptibles.

La rencontre de deux courants : la prise de conscience écologique et la notion de développement

Historiquement, on peut dire que le développement durable correspond à la rencontre de deux courants de réflexion déjà anciens.

- Le premier concerne la prise de conscience écologique. L'idée d'une nécessaire protection de l'environnement et d'une utilisation aussi économe que possible des ressources naturelles s'est imposée à partir des années 1970. Il fallait mettre un frein aux gaspillages et aux dérèglements occasionnés par la croissance extrêmement rapide des années de l'après-guerre.

Cette prise de conscience des risques que nous faisons prendre à notre écosystème a conduit à élaborer dans un premier temps des actions et des politiques défensives, protectrices ou réparatrices.

Il fallait avant tout préserver la nature contre les risques d'agression du fait des activités humaines. C'est la période de la création, en France, des parcs nationaux, des réserves naturelles, du classement des grands sites naturels, des mesures de protection des espèces… Dans ce contexte, protection de l'environnement et activité économique s'opposent.

Dans les années 1980, une nouvelle étape est franchie dans la prise de conscience des menaces qui pèsent sur l'environnement. Les atteintes portées par l'homme à son milieu ne concernent pas uniquement les écosystèmes locaux et ne sont pas toutes visibles ; les menaces sont également globales et affectent la biosphère ; c'est la découverte du trou dans la couche d'ozone, de l'existence et de l'accroissement de l'effet de serre, du phénomène de désertification… Les politiques simplement protectrices ou réparatrices montrent leurs limites ; le mode de développement de nos sociétés ne peut que susciter de véritables interrogations.

- Le second s'est développé dès les années 1950 autour de l'idée de "développement" qui s'est peu à peu opposé au concept purement économique de "croissance". Le terme "développement" a surtout concerné au début les pays du Sud : il s'agissait du processus par lequel ces pays cherchaient à sortir de la pauvreté.

Sur le plan sémantique, il est beaucoup plus large que celui de croissance. Il intègre en effet des valeurs sociales et culturelles (la santé, l'éducation, la formation…) ainsi que des données non comptabilisées par le calcul économique classique (autoproduction, valeur d'usage, d'existence, d'option des biens naturels…) ; il peut prendre en compte aussi de nombreuses consommations intermédiaires (par exemple les prélèvements sur la nature dans le cadre des processus de production) ainsi que les dérèglements ou perturbations des écosystèmes liés à l'activité économique. Selon René Passet : "une croissance du PIB accompagnée d'exclusion sociale, de déculturation et d'une dégradation du milieu naturel n'est pas un développement".

L'idée de " développement " s'est progressivement généralisée et s'est appliquée aux pays industrialisés pour désigner certains aspects de leur activité économique et sociale. C'est ainsi qu'une réflexion a été menée en France, dès la fin des années 1950 autour du " développement régional " né lui-même de la prise de conscience que certaines parties du territoire national (le Centre, l'Ouest, le Sud-Ouest…) risquaient de prendre du retard par rapport à la croissance extrêmement rapide du Bassin parisien et de quelques autres régions[12].
C'est également en prolongement des travaux sur le développement régional qu'est né plus tard le concept de “développement local” qui s'est voulu une réponse aux effets de la crise économique par la mobilisation des ressources des différents territoires.

C'est de la rencontre de ces deux mouvements que l'idée de développement durable est née.

12 Paris et le désert français, Jean François Gravier, Flammarion, 1958.

Genèse de la notion de développement durable

Le club de Rome

La problématique du développement durable s'est construite progressivement, au cours des trois dernières décennies. Les travaux du Club de Rome, à la fin des années 1960, sont souvent cités comme point de départ. Le Massachusetts Institute of Technology (MIT) dénonce dans un rapport publié en 1972 et intitulé “Halte à la croissance”[13], le danger que représente une croissance économique et démographique exponentielle du point de vue de l'épuisement des ressources, de la pollution et de la surexploitation des systèmes naturels. Le message malthusien qu'il délivre - limiter l'accroissement de la population et tendre vers une croissance zéro - déclenche de nombreuses réactions critiques et contribue à lancer le débat sur les liens entre développement économique et protection de l'environnement. Les deux sont présentés, à l'époque, comme antinomiques.

La conférence de Stockholm et l'écodéveloppement

Maurice Strong réunit alors à Founex (Suisse), à la veille de la conférence des Nations Unies de Stockholm sur l'environnement (1972) dont il est l'organisateur, une équipe de chercheurs, composée principalement d'économistes du Nord et du Sud afin d'examiner les liens entre environnement et développement en dehors de toutes controverses.
Ses réflexions vont nourrir le rapport de Founex, la déclaration de Stockholm puis la déclaration de Cocoyoc, issue d'une conférence des Nations Unies organisée au Mexique en 1974. Ces documents spécifient qu'il est nécessaire mais aussi possible de concevoir et de mettre en oeuvre des stratégies de développement socio-économique équitables, respectueuses de l'environnement, appelées **stratégies d'écodéveloppement.**

La notion d'écodéveloppement, sur laquelle travaille l'équipe d'Ignacy Sachs en France, s'attache à réconcilier deux approches apparemment antagonistes, celle du développement et celle de l'environnement, indissociables l'une de l'autre, et contribue à remettre en cause les modes de développement du Nord et du Sud, générateurs de pauvreté et de dégradations environnementales. La conférence de Stockholm qui devait, à l'origine, être consacrée à l'environnement, s'ouvre donc modestement aux questions du développement. La notion d'écodéveloppement aura cependant une vie courte puisqu'elle est condamnée officiellement par Henry Kissinger lors de la conférence de Cocoyoc ; elle sera désormais écartée du vocabulaire institutionnel international. Mais l'idée d'un développement qui ne soit pas uniquement guidé par des considérations économiques mais également par des exigences sociales et écologiques va faire son chemin ; la notion d'écodéveloppement fera, en effet, l'objet d'une réappropriation par les Anglo-saxons qui lui substitueront la notion de “Sustainable Development”.

13 The Limits to Growth, Meadows D.H., Meadows D.L., Randers J., Behrens W.W..New York, Universe Books, 1972.

Le terme de " Sustainable Development ", traduit successivement en français par développement soutenable ou développement viable, puis par **développement durable**, est cité pour la première fois par l'Union Internationale de la Conservation de la Nature (UICN) dans son ouvrage " Stratégie mondiale de la conservation " en 1980. Il sera ensuite mis à l'honneur en 1987 dans le rapport commandé par les Nations Unies à une commission présidée par Madame Gro Harlem Brundtland et enfin consacré par la conférence de Rio sur l'environnement et le développement en 1992.

Le rapport Brundtland

C'est le rapport Brundtland[14] qui va contribuer à faire connaître la notion de développement durable. Il affirme en substance la nécessité d'un développement, notamment au Sud, compatible avec la préservation écologique de la planète et de ses ressources et prenant en compte les générations futures et les populations les plus pauvres particulièrement pénalisées par les dégradations écologiques. Le développement durable est ainsi défini comme **" un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs".**

Le Sommet de Rio de 1992

Vingt ans après Stockholm, la conférence de Rio qui réunit 110 chefs d'Etat et de gouvernement et 178 pays, lie définitivement et plus étroitement les questions d'environnement et de développement. Cette conférence est marquée par l'adoption d'un texte fondateur," **La déclaration de Rio sur l'environnement et le développement** " et d'un document de propositions, non juridiquement contraignantes mais faisant autorité , " **l'Agenda pour le XXIème siècle** ", dit **Agenda 21**.
En outre deux conventions importantes, l'une sur la biodiversité et l'autre sur les changements climatiques, et deux déclarations, l'une sur la forêt et l'autre sur la désertification, sont discutées.

Les engagements internationaux de Rio marquent l'essor du principe de développement durable et vont commander la mise en place de structures institutionnelles relais dans chaque pays (commissions nationales du développement durable) destinées à coordonner les initiatives prises à l'échelon national.

L'Agenda 21 a en effet le mérite de déterminer les responsabilités qui incombent à chacun des acteurs de la société civile dans l'application du principe de développement durable. Les États, notamment, sont invités à agir en réalisant des Agendas 21 nationaux et les collectivités locales en mettant au point des Agendas 21 locaux[15].

14 Notre avenir à tous (rapport Brundtland), Nations Unies, Commission mondiale sur l'environnement et le développement, Les Editions du Fleuve, Montréal, 1988.

15 L'Agenda 21 local est la traduction au niveau local de l'Agenda 21 de Rio. C'est un plan d'action respectant les principes de développement durable.

Les autres grands rendez-vous internationaux

A partir de 1992, le développement durable devient un principe, une référence incontournable reprise dans toutes les conférences internationales organisées par l'Organisation des Nations Unies (ONU) : la conférence du Caire sur la population, la conférence de Copenhague, baptisée " Sommet pour le développement social ", la conférence sur les femmes organisée à Pékin, la conférence d'Istanbul, Habitat II, consacrée aux établissements humains et aux villes (1996).

L'Assemblée générale des Nations Unies réunie à New York en juin 1997, cinq ans après la conférence de Rio, pour tirer un bilan du Sommet de la Terre, se clôt néanmoins sur un constat de relatif échec. La déclaration politique adoptée par les représentants des 170 pays présents reconnaît que l'environnement de la planète s'est considérablement dégradé en 5 ans, qu'aucun accord n'a été trouvé pour y répondre et se contente de réaffirmer les principes adoptés à Rio en 1992.

L'incapacité des participants à tenir leurs engagements en matière d'aide publique au développement, l'absence d'accord sur le principe d'une convention pour la protection des forêts, le refus d'engagements sur la limitation des gaz à effet de serre de la part des États-Unis expliquent notamment cette déconvenue.

Depuis 1997, les conventions signées à Rio ont fait l'objet de nouveaux débats inter-gouvernementaux notamment sur l'effet de serre[16] et sur la biodiversité[17]. Le fait même que ces questions soient inscrites sur l'agenda politique et continuent à être discutées est plutôt un signe positif mais les avancées sont minces et donc nettement insuffisantes pour garantir tout changement non préjudiciable à l'homme et à la planète dans les décennies et les siècles à venir.
Un nouveau bilan officiel, établi par les Nations unies, pour l'anniversaire des dix ans de la conférence de Rio devrait être présenté à l'été 2002 au Sommet mondial du développement durable de Johannesburg.

L'appropriation du développement durable par les acteurs locaux

Même si, au plus haut niveau international, des consensus n'ont pu être trouvés entre des États aux intérêts divergents lors de grandes conférences internationales, le développement durable progresse dans les consciences et les pratiques. Des pratiques intéressantes, innovantes se développent un peu partout dans le monde, au niveau régional ou local. Elles témoignent d'une certaine vitalité à l'échelle locale, d'une mobilisation active sur le terrain en faveur d'un développement durable. N'est-ce pas le but ultime du développement durable ? Ne

16 Conférences de Kyoto en 1997, de Buenos Aires en 1998 et de La Haye en 2000.

17 Conférences des Parties sur la convention diversité biologique : Nassau (Bahamas) en décembre 1994, Jakarta (Indonésie) en novembre 1995, Buenos Aires (Argentine) en novembre 1996, Bratislava (Slovaquie) en mai 1998, Carthagène (Colombie) en février 1999, Montréal (Canada) en janvier 2000 et Nairobi (Kenya) en mai 2000.

s'agit-il pas, *in fine*, d'inviter chacun à réfléchir à son mode de vie, à ses comportements, à son mode de consommation, de production et de l'inciter à en changer afin de le rendre compatible avec les valeurs qu'il défend ?

C'est ainsi que de nombreux acteurs de la société se sont saisis en France de la problématique du développement durable. Aujourd'hui, les syndicats, les écoles, les universités, les collectivités territoriales, les élus, de simples citoyens, interpellés par la notion de développement durable, tentent d'en savoir plus et de voir dans quelle mesure elle peut renouveler leur métier, leur comportement par une nouvelle approche, de nouvelles méthodes de travail, de nouveaux partenariats. Cette mobilisation répond aux préconisations de l'Agenda 21 adopté à Rio qui invite chaque groupe d'acteurs à agir dans le sens du développement durable et à concevoir des Agendas 21 locaux au niveau de leur propre structure.

Cette mobilisation a, entre autres, été rendue possible par le travail des Organisations non gouvernementales (ONG) et représentants de la société civile présents lors des grands rendez-vous internationaux comme celui de Rio et qui se sont ensuite mobilisés dans leur pays pour sensibiliser tout un chacun au développement durable. [Un collectif d'associations françaises a d'ailleurs été constitué afin de préparer le rendez-vous " Rio + 10 " de 2002, établir un bilan par rapport aux engagements de 1992, interpeller les décideurs sur le respect de ces engagements et faire de nouvelles propositions d'action.]

Cette mobilisation s'est également trouvée encadrée par des dispositifs nationaux qui se sont mis en place très tôt pour susciter les initiatives (exemple de la Suède) ou sont venus *a posteriori* les légitimer ou leur offrir un appui. L'Union européenne a également joué un rôle important dans la promotion du développement durable.

Aux visions globales répondent donc des actions locales qui renouvellent les réflexions territoriales urbaines et rurales.

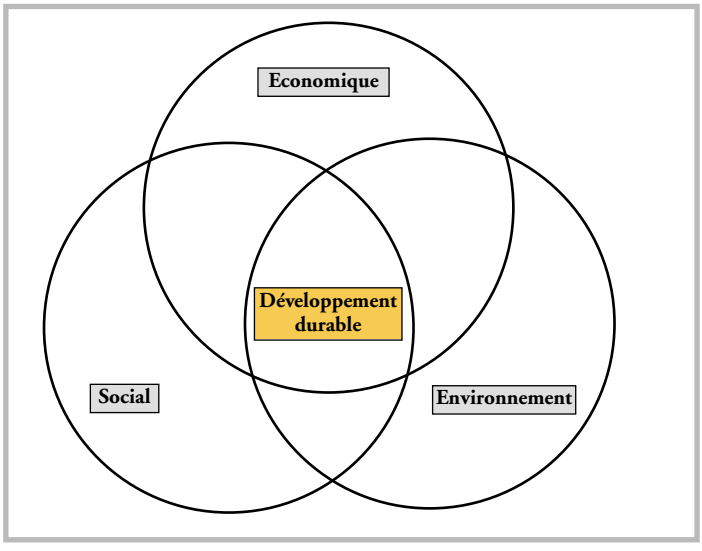
Le développement durable, quelles définitions, quel contenu ?

Le développement durable n'est pas une simple requalification ou un "rajeunissement" de l'environnement. Il repose sur l'idée que nous nous situons à un carrefour historique, que nous ne pouvons plus poursuivre, sans les infléchir profondément, les politiques actuelles qui maintiennent ou accentuent l'écart entre "pays riches" et "pays pauvres", entre riches et pauvres d'un même pays, d'une même région ou d'une même ville et qui mettent en péril les écosystèmes dont nous dépendons, nous-mêmes et les générations futures, pour survivre.

Le développement durable à l'intersection des trois sphères économique, sociale et environnementale

Le développement durable se veut un processus de développement qui **concilie l'environnement, l'économie et le social et établit un cercle vertueux entre ces trois sphères**. C'est un développement, respectueux des ressources naturelles et des écosystèmes, support de la vie sur Terre, qui garantit l'efficacité économique mais sans perdre de vue les finalités sociales que sont la lutte contre la pauvreté, contre les inégalités, contre l'exclusion et la recherche de l'équité. Une stratégie de développement durable doit être une stratégie gagnante de ce triple point de vue, économique, social et environnemental.

Les trois sphères du développement durable



En d'autres termes, un développement économique ne peut plus se concevoir aujourd'hui et pour l'avenir s'il ne prend pas en compte le progrès social et la lutte contre les inégalités d'une part, la préservation de notre environnement et des ressources naturelles d'autre part.
La préoccupation de préservation de l'environnement, des équilibres écologiques actuels et futurs, doit, pour sa part, tenir compte de la situation et des besoins des pays pauvres et des populations en difficulté, comme des besoins des pays ou des zones économiquement développés.

L'environnement était conçu dans les politiques anciennes, notamment françaises, sur un mode défensif. Il était reconnu que la protection des milieux naturels pouvait éventuellement conduire à la création d'emplois, mais de façon marginale. Les modes de production et de consommation n'étaient en tout cas pas remis en cause par les dégradations environnementales subies par les milieux naturels. Le lien entre environnement et développement (notamment sous l'angle de la pauvreté et de l'exclusion) n'était pas établi.

Antécédents du développement durable

Développement	Economique	Social	Environnemental
XIXe Capitalisme naissant	X		
1950-1970 "Trente glorieuses"	X	X	
1980-1990 "Capitalisme vert"	X		X
XXIe Développement durable	X	X	X

Une politique se référant au développement durable intègre le social à l'économique et à l'environnement, non pas par surcroît mais par construction : moindre surexploitation des ressources naturelles et meilleur emploi des ressources humaines, redistribution des activités pour optimiser le cycle de vie des produits, rôle des services liés à l'environnement pour renforcer la solidarité et la cohésion sociale…

Le social, médiateur entre l'économique et l'environnement, c'est le pari du développement durable. La déclaration de Rio rappelle elle-même que « lh27 l'élimination de la pauvreté et la réduction des inégalités entre les peuples sont les conditions essentielles d'un développement qui satisfasse durablement les besoins de la majorité des habitants de la planète ».

Quelques définitions du développement durable

Rapport Brundtland (1987) – Un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs.

UICN (1991) - Le développement durable est une amélioration des conditions de vie des communautés humaines qui respectent les limites de la capacité de charge des écosystèmes.

Déclaration de Rio (1992) - Les êtres humains sont au centre des préoccupations relatives au développement durable : ils ont droit à une vie saine et productive en harmonie avec la nature.

Programme des Nations Unies pour le Développement (1992) - Le développement humain est un processus d'élargissement de la gamme des choix accessibles à chaque être humain. La possibilité d'accroître le revenu constitue certainement l'un de ces choix, mais le revenu ne saurait résumer toute une vie ; la santé, l'éducation, un environnement matériel décent et la liberté d'action et d'expression sont tout aussi importants. Le développement humain durable ajoute une autre dimension : celle du cercle vicieux de la pauvreté et de la dégradation de l'environnement auquel les générations actuelles et futures sont exposées.

>>>

>>>

Traité de Maastricht (1993) - Un développement harmonieux et équilibré des activités économiques, une croissance durable et non inflationniste respectant l'environnement.

Livre Blanc de la Commission des Communautés européennes sur la croissance, la compétitivité et l'emploi, Livre blanc de Jacques Delors (1993) - Mobiliser davantage de main-d'oeuvre et être plus économe sur le plan de la consommation d'énergie et de ressources naturelles.

Cinquième programme communautaire de politique et d'action pour l'environnement de l'Union européenne (1993) - Assurer la continuité du développement économique et social sans compromettre l'environnement et les ressources naturelles dont la qualité conditionne la continuité des activités humaines et leur développement à venir.

Ignacy Sachs (1994) - Les 5 dimensions de la durabilité ou de l'écodéveloppement sont : la dimension sociale (autre croissance, autre vision de la société), économique (meilleure répartition et gestion des ressources, plus grande efficacité), écologique (minimiser les atteintes aux systèmes naturels), spatiale (équilibre ville-campagne, aménagement du territoire), culturelle (pluralité des solutions locales qui respectent la continuité culturelle).

Claude Villeneuve, biologiste - Le modèle du tétraèdre permet de situer un projet en fonction de sa cohérence avec les objectifs du développement durable. Il distingue :
- les besoins matériels : alimentation, accès à la propriété, habitation, transport ; c'est le pôle économique du développement durable ;
- les besoins sociaux et les aspirations individuelles : santé, éducation, degré de liberté, reconnaissance, amour ; c'est le pôle social ;
- les besoins de qualité du milieu et de pérennité des ressources ; c'est le pôle écologique ;
- les besoins d'équité : partage entre humains et avec la nature ; c'est le pôle éthique.

Conférence Habitat II, Istanbul (1996) - Le développement durable des établissements humains recouvre à la fois le développement économique, le progrès social et culturel et la protection de l'environnement, dans le respect intégral de tous les droits et libertés fondamentaux, y compris le droit au développement.

Définition plus prosaïque - "Ne mange pas les grains qui doivent servir de semences pour la récolte prochaine".

Les principes du développement durable

Le développement durable ne se résume pas à la prise en compte simultanée de l'économique, du social et de l'environnemental. Il repose sur d'autres principes dont la mise en oeuvre conditionne la progression vers un développement durable.

• Le principe de solidarité

Beaucoup de ceux qui s'expriment sur le développement durable se contentent de paraphraser la définition devenue classique du rapport Brundtland selon laquelle il s'agit de « répondre aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs ». Le principe de solidarité se décline sur plusieurs modes : solidarité dans le temps et solidarité dans l'espace.

Solidarité dans le temps

Le rapport Brundtland et les documents adoptés à Rio[18] en font un postulat :

18 Les documents de Rio sont la déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, l'Agenda 21, la convention sur la biodiversité, la convention sur les changements climatiques, la déclaration sur la forêt et la déclaration sur la désertification.

nous devons, dès à présent, prendre en considération la survie des générations futures et donc préserver les ressources naturelles et notre environnement. Dans cette optique, il s'agit de promouvoir une forme de développement respectant le taux de renouvellement de la ressource, dans le cas d'une ressource renouvelable, et prévoyant un échéancier de substitution de la ressource dans le cas d'une ressource non renouvelable.

Cela s'est notamment traduit chez les économistes par le choix, dans leurs calculs de rentabilité des investissements, de taux d'actualisation plus bas, privilégiant ainsi la rentabilité à moyen/long terme plutôt que la rentabilité immédiate. De même, un coût plus élevé a été fixé aux ressources naturelles non renouvelables afin d'en modérer la consommation.

Ce principe de solidarité s'applique également au souci de conservation des ressources génétiques et des espèces, d'où la logique d'une convention sur la biodiversité dans la ligne de la conférence de Rio.
En complément de cette préoccupation de durabilité, il faut aussi ménager des possibilités de réversibilité, en préservant des marges de manœuvre qui permettront de revenir, en cas de nécessité, sur certaines actions engagées.

Solidarité dans l'espace

Il s'agit ici d'abord des rapports Nord-Sud et Est-Ouest. Le développement durable exige une modification profonde des modes de développement : les choix techniques et industriels doivent simultanément prendre en compte la nécessaire modification des modes de développement du Nord et permettre au Sud de se développer. Il faut qu'une relation s'établisse de l'un à l'autre de telle sorte que, pour une large part, l'ampleur des modifications accomplies dans le Nord autorise à la fois le développement du Sud et la préservation globale de l'environnement.

Cette solidarité est tout aussi essentielle à l'échelle d'un pays, d'une région ou même d'une ville : solidarité à l'égard des régions en crise économique, solidarité ville-campagne, solidarité dans une agglomération urbaine à l'égard des quartiers en difficulté ; ce sont des enjeux majeurs encore sous-estimés.

• Une approche globale et transversale

Le développement durable renvoie à une approche globale au sens de systémique. Cela revient à prendre en compte toutes les relations existant entre des systèmes ou entre les éléments d'un système, ce système pouvant être par exemple la ville ou la biosphère. C'est l'analyse des interactions entre ces différents éléments qui permet de comprendre le fonctionnement d'un système dans son intégralité et donc d'agir sur lui sans remettre en cause aucune de ses fonctions.
L'approche globale s'oppose à une approche sectorielle qui néglige l'existence d'un tout pour ne s'intéresser qu'à ses parties constitutives, au risque de porter atteinte au fonctionnement global de ce tout.

Il s'agit donc d'aller à l'encontre d'une démarche sectorielle, notamment en prenant en compte de façon simultanée les trois dimensions que sont l'économique, le social et l'environnemental. Cela implique d'organiser notamment une réelle transversalité : les actions qui s'inscrivent dans le cadre de la politique économique d'un pays ou d'une région doivent être conçues, *in fine*, dans le but d'améliorer les conditions de vie des habitants et de diminuer les inégalités, sans porter atteinte aux équilibres écologiques locaux et planétaires. Cela implique donc de disposer de nouveaux outils d'aide à la décision.

Le décloisonnement peut également s'opérer à d'autres niveaux : au niveau des modes de vie, des cultures, des techniques, des disciplines scientifiques ; il peut être intéressant par exemple de confronter les techniques des pays du Sud et celles des pays industrialisés, les habitudes de consommation au Nord et au Sud, les sciences dures et les sciences humaines, les sciences de la nature et les sciences physiques…

• Le principe de participation

Le développement durable implique la participation de tous les acteurs de la société civile au processus de décision.
Selon Georges Gontcharoff, ancien directeur de la revue *Territoires*, la participation correspond au partage du pouvoir entre citoyens et élus, à la co-production des décisions.

La participation est la forme la plus aboutie de démocratie locale. Elle se distingue nettement :
- de l'information, qui consiste à faire connaître, à renseigner sur une démarche,
- de la consultation, qui consiste à recueillir un avis dont il n'est pas nécessairement tenu compte dans la décision,
- de la concertation, qui consiste à engager le débat, à tenter de trouver une position commune.

Il s'agit donc d'associer les citoyens aux projets qui les concernent et de trouver des solutions de compromis. Le développement durable est indissociable du développement d'une démocratie locale participative et d'une approche citoyenne. Cette approche fait jouer un rôle important à la médiation et à l'accès à l'information. Le développement durable privilégie une approche ascendante, *bottom-up*, ce qui doit permettre de lui donner une dimension concrète et d'assurer la réussite des projets dont il est porteur.

• L'articulation du court et du long terme et des préoccupations globales et locales

Se situer dans une logique de développement durable invite à élargir son champ de vision et à ouvrir son horizon temporel sur le temps des générations futures. Prendre en compte le temps long suppose d'éviter d'inscrire et de penser l'action uniquement à échéance de quatre ou cinq ans. Il s'agit de parvenir à articuler les intérêts du court et du long terme.
Le développement durable implique de concevoir une stratégie de long terme, en anticipant, dans la mesure du possible, les évolutions auxquelles les poli-

tiques peuvent conduire, et de garantir l'adéquation entre cette stratégie et les actions de court terme.
De ce point de vue, l'analyse prospective constitue un outil de guidage intéressant qui peut être adopté comme règle de conduite afin de mieux gérer le présent et l'avenir.
De même, il convient de relier les préoccupations locales aux préoccupations globales. Il s'agit notamment de mesurer les implications des actions locales à une échelle plus globale, comme celle de la planète.

• Le principe de précaution

Comme nombre d'évolutions ne peuvent être anticipées, il est important de se montrer prudents et de laisser un certain nombre d'options possibles ouvertes. Une telle démarche relève du principe de précaution qui veut que la prudence s'impose dans les décisions lorsque les conséquences d'une action ne peuvent être facilement anticipées du fait de l'incertitude scientifique qui les entoure. Il s'agit de s'assurer au maximum de la réversibilité des choix.

Lorsqu'il y a doute, il est néanmoins important de prendre des mesures. C'est le cas, par exemple, de l'effet de serre. L'état de la connaissance ne permet pas aujourd'hui de prévoir toutes les incidences que peuvent avoir les émissions de certains gaz - dont le C02 - sur les changements climatiques. Mais en attendant de pouvoir dissiper les incertitudes scientifiques dans ce domaine, il convient de prendre un certain nombre de mesures de "précaution" visant à limiter ou à diminuer les rejets de dioxyde de carbone dans l'atmosphère.

• Le principe de responsabilité

Le développement durable dessine en fait une éthique de la responsabilité, responsabilité vis-à-vis de la part de l'humanité qui n'a pas accès à des conditions de vie et de culture décentes, et vis-à-vis des générations futures à qui nous nous devons de transmettre des conditions de vie acceptables sur les plans économique, social, culturel, environnemental ou de la santé. Cette responsabilité est donc globale, universelle, intemporelle mais renvoie à la responsabilité individuelle et locale et aux agissements de chacun.

C'est l'articulation entre ces deux niveaux, entre le local et le global, entre l'individuel et le collectif, qui doit être réussie.

Le principe de responsabilité débouche par exemple sur le principe pollueur-payeur selon lequel les responsables des nuisances et pollutions ou des destructions d'écosystèmes assument les coûts de la lutte contre ces atteintes à l'environnement sans prise en charge par la collectivité. A un niveau macro-économique, l'idéal serait de parvenir à internaliser ces coûts, c'est-à-dire à les intégrer dans les prix. Les biens environnementaux sont en effet le plus souvent considérés comme gratuits ; leur coût d'exploitation et celui de leur destruction ne sont pas pris en compte par le marché, notamment dans les prix, ce qui conduit à une mauvaise allocation des ressources.

C'est au nom du principe de responsabilité que doivent être modifiés des modes de production et de consommation non viables puisqu'ils génèrent un épuisement des ressources naturelles, une pollution des milieux tels que l'air ou l'eau, une disparition de la biodiversité mais aussi du chômage et de la pauvreté. A un niveau macro-économique, global, différentes mesures peuvent être envisagées, au niveau planétaire comme au niveau national. Par exemple, au niveau national, les principes de développement durable devraient être intégrés dans les mécanismes économiques tels que la fiscalité. A un niveau local, la sensibilisation et l'information des citoyens devraient induire des modifications de comportements. De nouvelles valeurs devraient pouvoir guider les actes de chacun.

En définitive, on peut définir le développement durable comme la mise en pratique d'un certain nombre de principes contribuant à l'amélioration du bien-être, à davantage de justice sociale et au respect des écosystèmes. Le développement durable constitue une démarche, un processus d'évolution, une dynamique bien plus qu'un ensemble de normes à atteindre.
Il s'agit de penser et d'agir autrement, de faire reposer les modes de production et de consommation sur une nouvelle éthique.

APPROCHE TERRITORIALE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Le développement durable ne peut devenir réalité qu'à partir du moment où il est approprié par les territoires et surtout par les acteurs de ces territoires. La France et l'Union européenne ont compris cette exigence et l'ont traduite dans leurs textes et actions, offrant aux collectivités territoriales françaises un soutien à leurs initiatives.

L'importance de l'approche territoriale du développement durable

Les collectivités locales sont identifiées dans l'Agenda 21 de Rio comme des acteurs-clés de la promotion du développement durable dans la mesure où :
- elles construisent, exploitent et entretiennent les infrastructures économiques, sociales et environnementales,
- elles surveillent le processus de planification,
- elles fixent les orientations et les réglementations locales en matière d'environnement,
- elles apportent leur concours à l'application des politiques d'environnement adoptées à l'échelon national ou infranational,
- elles jouent un rôle essentiel dans l'éducation, la mobilisation et la prise en compte des vues du public en faveur d'un développement durable.

Le chapitre 28 de ce document, "Initiatives des collectivités locales à l'appui d'Action 21", suggère donc que les autorités locales préparent des stratégies d'action répondant, à leur échelle, à la préoccupation du développement durable, appelées « Agendas 21 locaux ». Il est souhaité que ces Agendas 21 locaux soient élaborés en y impliquant fortement tous les acteurs locaux[19] : **"Il faudrait que toutes les collectivités locales instaurent un dialogue avec les habitants, les organisations locales et les entreprises privées afin d'adopter un "programme Action 21" à l'échelon de la collectivité. La concertation et la recherche d'un consensus permettraient aux collectivités locales de s'instruire au contact des habitants et des associations locales, civiques, communautaires, commerciales et industrielles et d'obtenir l'information nécessaire à l'élaboration des stratégies les plus appropriées".**

Dans l'Agenda 21 de Rio, l'accent n'est pas mis sur la prise en compte du territoire mais plutôt sur le rôle incontournable de l'acteur "autorités locales". Il ressort néanmoins qu'en faisant intervenir ceux qui font vivre le territoire comme les habitants, les organisations locales et les entreprises privées, le programme aura

19 L'Agenda 21 de Rio préconisait que ces programmes Action 21 des collectivités locales soient préparés avant 1996, ce qui permet de mesurer le retard pris, notamment par la France par rapport aux engagements internationaux de Rio.

tendance à s'appuyer sur les réalités locales, sur ce qui fait l'identité du territoire d'un point de vue démographique, géographique, culturel, social, économique…

La conférence des Nations Unies sur les établissements humains qui s'est tenue à Istanbul en 1996 a situé les enjeux futurs dans les espaces urbains et insisté sur la nécessité de les placer sous le signe du développement durable. Le message en faveur des Agendas 21 locaux s'est donc plutôt focalisé sur la ville et l'agglomération ; par conséquent, le processus Agenda 21 local a surtout concerné le milieu urbain. Aujourd'hui, l'accent est mis à nouveau sur le milieu rural, relativement oublié dans les politiques territoriales ; au centre des préoccupations figurent notamment les relations qu'il entretient avec le milieu urbain.

Le rôle des villes et des agglomérations

Les villes et agglomérations ont un rôle primordial à jouer en matière de développement durable dans la mesure où ces territoires sont soumis à des évolutions qui risquent de compromettre gravement les équilibres économiques, écologiques et sociaux.

L'humanité va franchir prochainement un cap historique : dans quelques années, les citadins seront, tous pays confondus, plus nombreux que les ruraux alors qu'ils représentaient à peine un dixième de la population en 1900. Tous les pays, qu'ils soient industrialisés ou en voie de développement, connaissent actuellement un mouvement sans précédent de concentration des populations et des activités dans les zones urbaines. Bien que la tendance au regroupement des populations soit séculaire, ce mouvement surprend à la fois par son ampleur et son rythme. Les villes atteignent des dimensions jamais égalées tandis que le rythme de concentration s'accélère.
En 100 ans, la population urbaine aura été multipliée par 20 pendant que la population mondiale quadruplait. Trois milliards de personnes vivent aujourd'hui dans les villes, et chaque année, 20 millions de personnes continuent de s'y installer.
Il n'existait, au milieu du XXème siècle, que 2 métropoles de plus de 10 millions d'habitants. Il y en a une vingtaine aujourd'hui. On compte une vingtaine d'agglomérations de 5 à 10 millions d'habitants et plus de 250 de 1 à 5 millions. Des concentrations gigantesques sont en train de se constituer très rapidement en Amérique Latine, en Afrique et en Extrême Orient. Dans quelques années, trois Latino-américains sur quatre vivront en ville ; 13 des 21 mégalopoles mondiales seront asiatiques et la Chine envisage la création de 250 villes nouvelles de 2 millions d'habitants chacune. Dans les pays développés, c'est 75 % de la population qui vit en ville et bientôt 80 %. Au total, environ la moitié de la population urbaine mondiale vit dans des villes de plus d'un million d'habitants. On désigne ce phénomène de croissance et de multiplication des grandes agglomérations urbaines par le terme de métropolisation.
En France, les résultats du recensement de 1999 confirment ce mouvement démographique au profit notamment des grandes métropoles régionales mais aussi de l'ensemble des aires urbaines où vivent désormais quatre Français sur cinq.

• Ville et développement économique

Au lieu de servir des systèmes productifs qui leur sont extérieurs (pouvoirs décisionnels dans les villes et fonction d'exécution et de production dans le reste du territoire), les villes d'aujourd'hui sont le lieu principal de la production et attirent à ce titre les activités et la population en quête de travail. Leur logique de fonctionnement s'en trouve bouleversée puisqu'elles n'ont plus pour partenaires les acteurs locaux qu'elles desservaient mais d'autres villes. L'internationalisation et la globalisation de l'économie favorisent la polarisation des activités dans des villes qui deviennent des lieux privilégiés d'articulation avec l'économie mondiale et entrent donc en résonance avec d'autres grandes agglomérations mondiales.
L'attraction jouée spécifiquement par les métropoles s'explique par la réduction des incertitudes qu'elles offrent à la fois aux entreprises et aux individus qui ont choisi de s'y installer. Les villes les plus grandes apportent une certaine sécurité du fait de leur base économique diversifiée, de leur large portefeuille d'activités et d'un marché de l'emploi aux gammes étendues de qualification.
Elles constituent d'autre part un lieu d'urbanité, de civilité qui en font un foyer de civilisation. Ce sont des lieux privilégiés d'échanges, de rencontres, de contacts, d'identité, de confrontation, de brassage d'idées, de personnes, de biens et d'informations. Les villes génèrent des liens sociaux et conviviaux créés par la diversité et la proximité spatiale des individus.

• Ville et environnement

Cependant, la croissance urbaine et les bouleversements économiques et politiques qui l'accompagnent provoquent aujourd'hui un certain nombre de tensions au sein de l'espace urbain. La concentration urbaine et les formes urbaines ont un impact non négligeable sur l'environnement. La qualité de vie en ville et les écosystèmes locaux ou régionaux sont les premiers à en souffrir, leurs capacités de charge étant mises à mal par le renforcement de l'urbanisation, mais ces atteintes se manifestent également au niveau planétaire.
Les villes connaissent des problèmes aigus de consommation d'espace et d'utilisation des ressources rares (eau, énergie, milieu naturel...) et produisent également un grand nombre de nuisances (pollution de l'air, déchets, bruit…). Dans bien des cas, les activités non-durables passées ont eu des impacts négatifs (cavités souterraines, pollution des sols et des nappes phréatiques…) dont il faut tenir compte et qu'il s'agit de résorber. Passé le constat, prendre des mesures s'avère indispensable : acquisition de connaissances, surveillance environnementale, systèmes d'information accessibles aux citoyens et aux acteurs, mesures de protection…

• Ville et dysfonctionnements sociaux

Par ailleurs, la pauvreté, le renforcement des inégalités sociales et même l'exclusion se développent dans les villes, malgré leur rôle positif dans le domaine économique et social. Le tissu urbain se fragmente. Certains quartiers périphériques des villes, cumulant les handicaps, ont eu tendance à se paupériser et à se marginaliser davantage sous l'effet de la crise. L'opposition centre/périphérie se double d'une opposition entre quartiers d'une même ville qui se dilue dans la

mesure où les exclus ne trouvent même plus à se loger et vivent dans les espaces publics. La ville ne parvient plus à intégrer, à assurer la cohésion sociale qui fait sa richesse et sa force. Elle ne joue plus alors son rôle fondamental de lieu de rencontres et d'échanges. Ce phénomène de fragmentation s'observe à différents niveaux et caractérise la société dans son ensemble ; la ville constitue cependant la vitrine de cette balkanisation.

• Ville, acteur politique

Enfin, les villes sont en même temps l'objet d'une importante mutation. Elles sont devenues des **acteurs politiques à part entière**, aux côtés des Etats ; les politiques de décentralisation menées dans différents pays au cours des années 1980 ont permis aux autorités locales d'exercer de nouvelles compétences dans des champs d'action nouveaux.

Les villes et agglomérations sont donc des terrains d'application privilégiés du développement durable compte tenu des évolutions à l'œuvre.

Le rôle des pays

À côté des villes, dans beaucoup de zones à dominante rurale, on constate depuis plusieurs dizaines d'années, l'émergence de regroupements géographiques volontaires autour de l'idée de développement local : les pays.
« Territoire caractérisé par une cohésion géographique, économique, culturelle ou sociale, le "pays" fédère des collectivités que rapprochent de fortes interdépendances socio-économiques, une identité patrimoniale, une solidarité d'usage en matière d'équipements et de services publics. Il se fonde sur le partenariat local et s'organise dans une logique de mission et d'action collective[20]».

Les pays qui sont désormais reconnus par le législateur[21], sont souvent composés de communes rurales et d'une petite ville centre, formant une zone cohérente de vie mais qui ne correspond pas forcément aux découpages administratifs préexistants.

Des projets à cette échelle sont aujourd'hui d'autant plus importants que les milieux ruraux ont été bouleversés dans leur organisation et dans leur fonctionnement par l'exode des populations vers les villes au cours des quarante dernières années et que la réorganisation de leur système de fonctionnement s'impose.

Il revient donc à l'ensemble des territoires de faire du développement durable le fil directeur de leurs politiques, compte tenu des enjeux auxquels ils sont soumis.

20 La France à Istanbul+5 ; préparation de la Session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations Unies devant être consacrée en juin 2001 à l'examen et à l'évaluation d'ensemble de la mise en œuvre du programme pour l'Habitat, Georges Cavallier, juillet 2000.

21 Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT) du 25 juin 1999, dite loi Voynet et décret n° 2000-909 du 19 septembre 2000 relatif aux pays.

Le rôle de la France en matière de développement durable

Après la conférence de Rio, la France s'est engagée dans la voie du développement durable. Une Commission française du développement durable a été mise en place et des assises régionales et nationales du développement durable ont été organisées. Plus récemment, des avancées législatives ont permis de mettre le développement durable au cœur des politiques publiques. Enfin, un dispositif d'encouragement et d'animation des initiatives territoriales a été lancé à l'initiative du MATE. Ces mesures viennent nourrir le processus Agenda 21 local français.

De la création de la Commission française du développement durable à l'élaboration d'une stratégie nationale

La création de la **Commission française du développement durable** (CFDD) remonte à mars 1994. Placée auprès du Premier ministre, elle a d'abord reçu les soutiens financiers et logistiques du Commissariat général du Plan avant de voir ses moyens et son secrétariat assurés par le MATE. La CFDD est un organisme consultatif indépendant chargé de proposer les orientations d'une politique de développement durable.
Elle est aujourd'hui composée de 24 membres : élus, représentants des milieux économiques et de la société civile, des associations de protection de l'environnement et des associations de solidarité internationale.

En six ans d'existence, elle a mené des réflexions et réalisé un certain nombre de travaux qui ont conduit à la publication de rapports sur différents aspects du développement durable.
Quatre groupes de travail ont été mis en place sur l'emploi et le développement durable, le rôle des entreprises, les méthodes économiques et la diversité biologique ; chacun a donné lieu à la publication d'un rapport en 1997-1998. Une consultation sur le thème de l'éducation au développement durable a également été lancée auprès des différents partenaires concernés. Enfin, la CFDD a publié fin 1998 un répertoire des acteurs, des actions, des organismes de recherche et des publications ayant trait au développement durable.

Depuis juillet 1999, la CFDD est présidée par Jacques Testart, directeur de recherches à l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM), et s'est dotée, à l'occasion de cette présidence, de nouvelles lignes directrices d'action. La CFDD souhaite dorénavant travailler à la production de sens plutôt qu'à la production d'expertises, relancer le débat public et proposer davantage de concertation entre les structures concernées par le développement durable. Elle procède maintenant par avis au gouvernement plutôt que par rapports et provoquera, sur des sujets prioritaires, des conférences de citoyens.

En 1999, elle a entamé trois réflexions sur le principe de précaution, les organismes génétiquement modifiés et la communication sur le développement durable.

Elle a déjà émis un certain nombre d'avis sur le principe de précaution (avis n°2000.01), les organismes génétiquement modifiés (avis n°2000.02), les mécanismes de flexibilité de Kyoto (avis n°2000.03) ou encore la brevetabilité du vivant (avis n°2000.04).

En 1996, ont eu lieu les **assises régionales, puis nationales du développement durable**. Les assises régionales, auxquelles ont participé de nombreux acteurs, élus, professionnels, associations, ont été l'occasion, dans la plupart des régions, d'une large information sur les enjeux du développement durable et d'une réflexion ayant abouti à des propositions présentées aux assises nationales. D'autres acteurs ont été mis à contribution pour faire des propositions ; il s'agit notamment du METL, du ministère de l'Agriculture, du ministère de l'Economie et des Finances, du ministère de l'Education nationale, des associations de protection de l'environnement, des associations de consommateurs, des syndicats, des industriels et des acteurs de l'éducation à l'environnement et au développement durable…
Les assises nationales, qui se sont tenues les 16 et 17 décembre 1996 à l'Unesco à Paris, ont été l'occasion du lancement de l'élaboration d'une stratégie nationale de développement durable. **Le projet de stratégie nationale du développement durable** a été présenté à la commission du développement durable des Nations Unies en avril 1997.

La France s'étant engagée à Rio à avoir une véritable stratégie nationale de développement durable avant juin 2002, le MATE est actuellement à pied d'œuvre pour la préparer et la présenter à l'occasion de la conférence des Nations Unies sur Rio+10. La CFDD sera sollicitée au cours de cette préparation.

Un arsenal législatif et réglementaire favorable au développement durable

Plusieurs lois récentes prennent en compte le concept de développement durable pour le traduire en termes législatifs et réglementaires et peuvent donc servir de support aux futurs Agendas 21 locaux.

- **la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire** (LOADDT), dite "loi Voynet", donne un support législatif à des démarches locales conçues dans l'esprit de l'Agenda 21 au travers des projets d'agglomération et des chartes de pays. Cette loi modifie la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

- **la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale**, dite "loi Chevènement" a créé un nouvel outil de coopération intercommunale : la communauté d'agglomération ; celle-ci repose notamment sur le regroupement d'un bloc de compétences fortes (aménagement de l'espace, développement économique, transports, développement social urbain) et sur la mobilisation d'une ressource fiscale transférée au niveau de la structure

intercommunale - la taxe professionnelle -, ce qui a pour conséquence de créer une véritable solidarité fiscale et économique à un niveau intercommunal.

- **la loi n° 99-574 du 9 juillet 1999 d'orientation agricole** propose des "contrats territoriaux d'exploitation", issus d'une longue période d'expérimentation d'engagements contractuels d'agriculteurs en faveur du développement durable (les "plans de développement durable").

- **la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, dite loi SRU**, prévoit un ensemble important de mesures allant dans le sens du développement durable en s'appuyant notamment sur le principe de solidarité, en développant participation et démocratie locale et en insistant sur la nécessité d'économiser l'espace. Ces dispositions sont les suivantes :
- refonte des schémas directeurs pour en faire un document opposable aux tiers, le "schéma de cohérence territoriale", fixant la stratégie à long terme de l'agglomération dans les domaines de l'aménagement, de l'habitat, des transports et déplacements, du commerce et des services ;
- création d'une structure d'agglomération maître d'ouvrage du schéma de cohérence territorial ;
- mise en place de débats publics très en amont du processus de décision ;
- priorité donnée à la reconquête de la ville sur elle-même par rapport aux extensions urbaines ;
- suppression de certains dispositifs fiscaux qui concourent au "mitage" du territoire ;
- lutte contre la dégradation du parc de logement ancien en étendant les compétences de l'Agence nationale de l'amélioration de l'habitat (ANAH), en modernisant la procédure des Opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH) et en mettant en place des moyens pour traiter les copropriétés dégradées.

Une nouvelle génération de contrats de plan Etat/région davantage axés sur le développement durable

Le Premier ministre, dans une circulaire en date du 31 juillet 1998, relative à l'élaboration des futurs contrats de plan Etat/région (CPER) fait du développement durable une priorité pour ces contrats : "Nous avons besoin d'un autre type de développement, inscrit dans la durée, qui s'attache à la fois à la création d'emplois ou d'activités nouvelles et à leur caractère durable, c'est-à-dire compatible avec l'efficacité économique, la justice sociale et la préservation de l'environnement[22]".

L'accent est mis par le Premier ministre sur la nécessité de répondre aux besoins, à la demande plutôt que sur l'offre d'infrastructures et de services en tant que telle.

22 Circulaire du 31 juillet 1998 relative aux prochains contrats de plan Etat/région, principe relatif à leur architecture, J.O. n° 212 du 13 septembre 1998.

La durée des prochains contrats de plan Etat/régions (CPER) a été fixée à sept ans pour être en concordance avec les échéances des fonds structurels européens et ainsi bénéficier totalement de leur appui.
Les CPER comportent deux volets, l'un régional et l'autre territorial, ce dernier volet devant présenter les actions favorisant le développement local et une meilleure organisation du territoire.
Pour la première fois, les CPER serviront de cadre à des engagements contractuels infrarégionaux par le biais des contrats de pays et des contrats d'agglomération.

Les contrats qui lient l'Etat aux 26 régions pour la période 2000-2006 ont été adoptés. Ils mobilisent 300 milliards de francs de différents partenaires.

Elaboration de neuf schémas de services collectifs

Les schémas de services collectifs ont été prévus dans la nouvelle loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire du 25 juin 1999. Ils constituent un outil de prospective et de planification stratégique qui va dans le sens d'un développement durable des territoires. En effet, ces neuf schémas " thématiques " relèvent d'une planification territoriale plus que d'une planification sectorielle ; ils s'inscrivent dans une logique de besoin et non plus dans une logique de l'offre, l'accent étant mis davantage sur les services rendus que sur les équipements. Ils ont enfin été le fruit d'une préparation collective, grâce à plusieurs phases de concertation associant l'ensemble des acteurs territoriaux. Ces schémas doivent maintenant faire l'objet d'une mise en œuvre partagée.

Les neuf schémas concernent :
- l'enseignement supérieur et la recherche,
- la culture,
- la santé,
- l'information et la communication,
- le transport de voyageurs,
- le transport de marchandises,
- l'énergie,
- les espaces naturels et ruraux,
- le sport.

Le ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement impulse des dynamiques locales

Le MATE a lancé **deux appels à projets sur le thème "Outils et démarches en vue de la réalisation d'Agendas 21 locaux "** qui ont permis à 45 collectivités locales et leurs partenaires de recevoir un soutien financier et technique pour piloter des expériences entrant dans le champ du développement durable. Les projets sélectionnés sont, pour certains, des projets globaux d'Agenda 21 local ; d'autres relèvent davantage d'une approche sectorielle ; ils ont trait à une démarche, une méthodologie, un outil qui pourraient être utilisés dans le cadre d'un plan d'action global de développement durable.

Le premier appel à projets a été lancé en juillet 1997 par le MATE en partenariat avec la Délégation interministérielle à la ville (DIV). **Sur 51 dossiers de candidature parvenus au MATE, 16 ont été sélectionnés**. Cet appel à projets a constitué une première opportunité offerte à certaines collectivités locales de se saisir de la question ou pour d'autres, de voir leurs démarches reconnues.

Lauréats du premier appel à projet

Association pour le développement de l'Alsace du Nord (67)
Optimisation des collectes sélectives des déchets banals ménagers et professionnels sur l'Alsace du Nord : un potentiel majeur pour bâtir un Agenda 21

Arcueil, Cachan, L'Hay-les-Roses (94)
Mise en place d'une structure intercommunale

Athis-Mons (91)
Préparation de l'Agenda 21 local

Ville de Belfort (90) et Maison de la Méditerranée de la ville de Mohamédia (Maroc) et ENDA-Maghreb
Réseau de partenaires locaux euro-méditerranéens. Echanges d'expériences sur l'information et la participation du citoyen en matière de développement durable

Bouguenais (44)
Programme POLLEN, réseau des villes fertiles et Agenda 21

Chambéry, le Parc naturel régional du massif des Bauges, le Parc naturel régional de la Chartreuse (73)
Conjuguer les efforts pour rendre la ville durablement habitable et la campagne durablement habitée

Dunkerque Grand Littoral (59)
Une démarche de développement durable appliquée à l'habitat

Faches-Thusmenil (59)
Elaboration de l'Agenda 21

Epernay (51)
Outils et démarches en vue de la réalisation d'un Agenda 21

Grande-Synthe (59)
En marche vers un développement durable : l'Agenda 21 local

Grenoble (38)
Démarche pour un Agenda 21 grenoblois : vers un pacte local de développemen t intégré pour le XXIème siècle

Mamoudzou (Mayotte)
Réhabilitation paysagère des cimetières

District de Poitiers (86)
Métiers, services et développement durable

Rillieux-la-Pape (69)
Mise en place de la fonction d'observateur de quartiers au travers de six emplois-jeunes

SIVOM des cantons d'Avion et Rouvroy (62)
Projet de développement local

Saint-Denis/Aubervilliers (93)
Engager des études sur l'interface Environnement/Economie et Environnement/Equité sociale

Le second appel à projet a été lancé en janvier 2000 à l'initiative du MATE, de la DIV, de l'ADEME, du METL et du ministère des Affaires étrangères ; 104 collectivités locales ont envoyé des dossiers de candidature. Les 29 lauréats ont été connus en juillet 2000. Cet appel à projets poursuivait l'objectif de la première consultation : sensibiliser et mobiliser les acteurs locaux, organiser une remontée des initiatives de territoires et animer un réseau d'échanges. Il a porté plus particulièrement sur l'entrée économique de l'Agenda 21 local et s'adressait aux collectivités locales, à leurs partenaires et aux associations.

Lauréats du second appel à projets

Commune de Saint-Martin de Crau (13)
Le projet d'écotourisme et les conventions d'objectifs

Communauté d'agglomération de Pau (64)
Tableau de bord communautaire et Agenda 21 local

Communauté de communes des côteaux de la Haute Seille (39)
Plan de gestion du site classé de Baume-les-Messieurs

Communauté de communes Entre-Deux-Mers (33)
Pour un développement écotouristique durable

Ville de Romans (26)
MOBASTO : étude et mise en œuvre d'un plan de déplacements urbains volontaire s'intégrant dans une démarche d'Agenda 21 en cours et s'appuyant sur des échanges avec 2 villes européennes dans le cadre d'un projet

SYDOM du Jura (39)
Plan d'amélioration de la Qualité

District d'aménagement du Val de Drôme (26)
Agenda 21 et espace d'activités intercommunal à Haute Qualité Environnementale du District d'Aménagement du Val de Drôme

Communauté urbaine de Strasbourg (68)
Pour un Agenda 21

Agence régionale pour l'environnement Midi-Pyrénées (31)
Réseau des villes durables de Midi-Pyrénées

Syndicat mixte de Gâtine (79)
Pays de Gâtine – Démarche de programmation participative en vue de l'élaboration du projet de territoire de Gâtine 2000-2001

Agence locale de l'énergie de l'agglomération lyonnaise (69)
Inventaire, actions et implication des citoyens pour réduire les émissions de gaz à effet de serre au plan local

District rural de Montrevel-en-Bresse (01)
Projet de gestion et de valorisation de l'espace rural

Communauté d'agglomération du pays de Lorient (56)
Pour un pôle de compétence développement durable

>>>

>>>

Communauté de communes de Marie-Galante (Guadeloupe)
Plan de développement durable

Parc naturel régional du Périgord-Limousin (24)
Pour un nouveau service public s'inscrivant dans une perspective de développement durable

Ville de Villers-Cotterets (02)
Introduction d'un système de management environnemental dans la ville

Ville d'Autun (71)
Rédaction d'un Agenda 21 avec la création d'ateliers citoyens

Ville d'Angers (49)
Angers - ville durable. Mise en place d'un Agenda 21 local

Alsace Qualité Environnement (68)
Outils d'aide à la décision et à l'évaluation des projets de construction publique – application au logement social dans la Communauté urbaine de Strasbourg

CORAIL (69)
MELODI : méthodologie du développement local durable à l'international

Entraigues-sur-la-Sorgue (84)
Réhabilitation d'une friche industrielle : développement durable et bonne gouvernance dans la création du quartier du Moulin des Toiles

Association pour le Développement de l'Alsace du Nord et association pour l'étude de la charte intercommunale de Brumath (67)
Projet de valorisation économique du verger traditionnel d'Alsace du Nord

Association CRITT Z3T – Vierzon (18)
VIE : Vierzon, Industrie-insertion, Economie-environnement

Ville de Martigues (13)
Observatoire communal de la santé et mise en réseau d'informations

Villes d'Echirolles et de Meylan, Communauté d'agglomération de Grenoble-Alpes Métropole (38)
Réalisation d'Agendas 21 avec des outils intégrés

Extra-Muros Roubaix, Tourcoing, Hem, Wattrelos et Lille Métropole, association ARIANES, département et région du Nord-Pas-de-Calais (59)
Grand projet de ville et développement durable et CRESUS 21 : lutte contre la pauvreté, l'exclusion et la citoyenneté : outils d'aide à la décision pour un Agenda 21 local

Pour évaluer les projets, mais aussi suivre la mise en application des lauréats (parrainage), le MATE a constitué un Comité de pilotage qui regroupe les acteurs institutionnels, associatifs et professionnels du développement durable dans les sphères économique, sociale et environnementale[23] . Les réunions du Comité de pilotage ont permis à ses participants de développer une culture commune à la fois technique et méthodologique sur les questions de développement durable et d'Agenda 21 local.

23 Sont membres de ce comité : Cités Unies France, le RARE (Réseau des agences régionales de l'environnement), le CRID, l'ADELS, la FNAU (Fédération nationale des agences d'urbanisme), 4D, différentes DIREN (direction régionale de l'environnement), la CFDD, la Caisse des dépôts et consignations, la DATAR...

Cinq ateliers thématiques de suivi et d'échanges des projets ont déjà été organisés :
- le premier à Paris, en avril 1998, sur le thème des outils de référence,
- le deuxième à Rillieux-la-Pape, en avril 1999, sur le thème "Emploi, formation",
- le troisième à Chambéry, en septembre 1999, sur le thème "Equilibre et solidarité urbain-rural",
- le quatrième à Paris, en juillet 2000,
- et le dernier en janvier 2001 à Sophia Antipolis sur le thème "Habiter une ville durable".
D'autres sont d'ores et déjà programmés.

En définitive, les quatre nouvelles lois votées en 1999 et 2000, la nouvelle génération des contrats de plan Etat/régions, les schémas de services collectifs et les appels à projets du MATE offrent un cadre institutionnel favorable au développement de logiques et de dynamiques territoriales s'inscrivant dans une perspective de développement durable.

Le rôle de l'Union européenne en matière de développement durable

L'Union européenne s'est mobilisée, progressivement, sur les questions de développement durable puis sur les questions de développement urbain durable. Désormais, les collectivités territoriales françaises peuvent s'appuyer sur ce cadre et les moyens financiers qui lui sont associés pour développer des stratégies territoriales allant dans le sens d'un développement durable.

Promouvoir l'intégration de l'environnement dans toutes les politiques de l'Union

Dès 1992, l'Union européenne s'est attachée à promouvoir le développement durable et à en faire une priorité politique en l'inscrivant notamment dans différents textes et programmes.

La première référence au développement durable date du Traité sur l'Union européenne, appelé **Traité de Maastricht**, signé le 7 février 1992. Celui-ci fait de la promotion du développement durable un objectif politique majeur, réclame explicitement l'intégration de la protection de l'environnement dans les autres politiques de l'Union et enfin reconnaît le principe de subsidiarité.
Le Livre Blanc "Croissance, compétitivité, emploi" de la Commission des Communautés européennes (1993) préconise, quant à lui, un nouveau modèle de développement basé sur une amélioration conjointe de l'emploi et de la qualité et du cadre de vie.

L'adoption, en 1993, du **cinquième programme communautaire de politique et d'action pour l'environnement de l'Union européenne intitulé "Vers un déve-**

loppement soutenable" marque également un temps fort de l'engagement de l'Union en faveur du développement durable. Ce programme, qui s'applique à la période 1993-2000, est destiné à assurer la mise en œuvre, au niveau de l'Union européenne, de l'Agenda 21, adopté par les Etats à la conférence de Rio. Il vise notamment à assurer l'intégration des préoccupations d'environnement dans les autres politiques. Il reconnaît l'existence d'un partage des responsabilités écologiques qui implique l'engagement de tous les acteurs, comme les citoyens, mais aussi celui des Etats et des autorités régionales et locales.
Cinq secteurs-cibles, dont l'incidence sur l'environnement est particulièrement importante, font l'objet, dans ce rapport, d'une attention spéciale, les enjeux en termes de développement durable étant particulièrement forts ; il s'agit de l'industrie, des transports, de l'agriculture, de l'énergie et du tourisme. Il aborde également certains domaines transversaux importants : le changement climatique, la pollution atmosphérique, la gestion économe des ressources naturelles, les zones urbaines, les zones côtières, les déchets et les risques naturels.

Une évaluation globale de la mise en œuvre et du succès du programme a été présentée en 2000 par la Commission européenne, à la demande du Parlement et du Conseil européen. Ce bilan montre qu'en dépit des progrès réalisés dans les instruments élaborés pour protéger l'environnement, la mise en œuvre de la législation environnementale communautaire dans les Etats membres laisse à désirer. Malgré certaines améliorations, l'état de l'environnement reste globalement préoccupant et risque même de s'aggraver dans certains secteurs qui subissent des pressions croissantes. Les perspectives semblent particulièrement sombres dans le domaine des transports, de la lutte contre l'effet de serre, du tourisme…

En janvier 2001, la Commission européenne a dévoilé sa nouvelle stratégie en faveur de l'environnement pour les cinq à dix prochaines années. **Ce sixième programme d'action** intitulé " Environnement 2010 : notre avenir, notre choix " est axé sur quatre grands domaines d'action : le changement climatique, la santé, la nature, la diversité biologique et la gestion des ressources naturelles. Il affiche comme objectifs de parvenir à renforcer l'intégration des préoccupations environnementales dans d'autres politiques comme l'agriculture, les transports ou encore l'énergie, d'assurer une meilleure information des citoyens et une participation accrue de ceux-ci et des entreprises aux décisions environnementales. Il insiste également sur la nécessité d'une mise en œuvre plus complète des législations environnementales par les Etats-membres. Pour la Commission, ce sixième programme devrait être le pilier d'une **stratégie européenne du développement durable, qui est à l'ordre du jour du sommet européen de Göteborg en juin 2001.**

Pour mettre en œuvre cette politique communautaire d'environnement, un instrument financier spécifique a été créé : le **programme LIFE (L'Instrument Financier pour l'Environnement)**. Celui-ci entre aujourd'hui dans sa troisième étape ; les deux précédentes (1992-1995 et 1996-1999) auront permis à de nombreuses collectivités locales de recevoir un soutien financier pour intégrer l'environnement et le développement durable dans leurs politiques.

La Commission européenne s'engage en faveur du développement urbain durable

La publication en 1991 du **"Livre vert sur l'environnement urbain"** marque le point de départ d'un intérêt croissant de la Commission européenne pour la problématique urbaine.
Le diagnostic urbain, réalisé pour la première fois à l'échelle de la Communauté européenne, met l'accent sur l'existence d'une véritable culture urbaine européenne mais aussi sur le caractère commun des problèmes auxquels les villes sont confrontées. Le rapport souligne donc l'importance d'une coopération et d'un échange d'informations entre villes européennes et invite la Commission à appuyer l'échange d'expériences et les projets de démonstration. Il préconise également une conception holistique des problèmes et une méthode intégrée pour les résoudre qui amorce le passage d'une ville écologique à un véritable développement urbain durable. Enfin, il propose la création d'un groupe d'experts indépendant travaillant sur les questions d'environnement urbain.

C'est à la suite de ces travaux qu'est créé le **Groupe d'experts sur l'environnement urbain**, chargé de réfléchir à la durabilité dans les agglomérations urbaines, de susciter un vaste échange d'expériences et de formuler des recommandations destinées à orienter les politiques de l'Union européenne dans le cadre du projet "Villes Durables", initié de 1993 à 1996.

Un certain nombre de villes, ayant eu connaissance de la sortie du premier rapport du Groupe d'experts organise **à Aalborg la première conférence des villes durables européennes qui réunit, en mai 1994**, 67 représentants d'autorités locales. C'est à cette occasion qu'est élaborée la charte des villes européennes pour un développement durable, dite **Charte d'Aalborg,** signée par les collectivités locales présentes, et qu'est lancée **la Campagne des villes durables européennes.**

Extraits de la Charte d'Aalborg

« Nous, villes européennes, signataires de la présente charte, déclarons qu'au fil de l'histoire, nous avons connu des empires, des Etats et des régimes et leur avons survécu, que nous avons subsisté comme centres de la vie sociale, supports de nos économies et gardiens de la culture, des héritages et des traditions et qu'avec les familles et les communautés voisines, nous avons été les organisations de base de nos sociétés et de nos Etats, les centres de l'industrie, de l'artisanat, du commerce, de l'éducation et du pouvoir. Nous comprenons qu'aujourd'hui notre mode de vie urbain, et en particulier nos structures - répartition du travail et des fonctions, occupation des sols, transports, production industrielle, agriculture, consommation et activités récréatives - et donc notre niveau de vie, nous rendent essentiellement responsables des nombreux problèmes environnementaux auxquels l'humanité est confrontée. Cela est d'autant plus vrai que 80 % de la population européenne vit dans des zones urbaines.
(../..) Nous, villes, comprenons que le concept de développement durable nous conduit à fonder notre niveau de vie sur le capital que constitue la nature. Nous nous efforçons de construire une justice sociale, des économies durables et un environnement viable. La justice sociale s'appuie nécessairement sur une économie durable et sur l'équité, qui reposent à leur tour sur un environnement viable » (../..)

Cinq réseaux de villes que sont l'ICLEI (International Council for Local Environmental Initiatives), la FMCU (Fédération mondiale des cités unies), le réseau des Villes-santé de l'OMS (Organisation mondiale de la santé) Eurocités et le CCRE (Conseil des communes et régions d'Europe) ont été soutenus pour créer et animer la Campagne des villes durables européennes. Celle-ci constitue un véritable réseau des villes durables européennes, qui fonctionne grâce au soutien de la DG XI (Direction générale de l'environnement, de la sûreté nucléaire et de la protection civile) et accorde une aide aux collectivités locales concevant un Agenda 21 local.

En octobre 1996, **une deuxième conférence des villes durables est organisée à Lisbonne** avec le soutien de la Commission européenne. Elle correspond à la publication du rapport final du Groupe d'experts sur l'environnement urbain. Au cours de la conférence, l'accent est mis sur la nécessité pour les collectivités locales de passer à l'action après une première phase consacrée à l'engagement. La conférence débouche sur l'adoption du "Plan d'action de Lisbonne".

Extraits du plan d'action de Lisbonne : de la charte à la pratique

1. Nous pensons que l'adoption de la charte des villes européennes pour la durabilité (Charte d'Aalborg) constitue l'un des meilleurs points de départ pour entamer un processus Agenda local 21.
2. Nous pensons que les autorités locales devraient être les principaux moteurs du processus Agenda local 21.
3. Nous pensons que le processus Agenda local 21 nécessite l'implication de l'ensemble des autorités locales, tant au niveau rural que sur le plan urbain.
4. Nous entamerons une consultation qui débouchera sur une collaboration avec les divers secteurs de notre communauté pour créer une synergie par le biais de la coopération.
5. Nous tenterons de mettre de l'ordre dans nos propres affaires en appliquant le principe de la négociation externe.
6. Nous élaborerons systématiquement un plan d'action pour passer de l'analyse à la pratique.
7. Nous intégrerons le développement de l'environnement au développement social et économique pour améliorer la santé publique et la qualité de vie de nos citoyens.
8. Nous utiliserons des outils performants pour la gestion de la durabilité.
9. Nous élaborerons des programmes destinés à sensibiliser les citoyens, les groupes d'intérêts ainsi que les hommes politiques et les fonctionnaires locaux à la problématique du développement durable.
10. Nous nous renforcerons grâce à des alliances mutuelles : entre associations, réseaux et campagnes.
11. Nous créerons des alliances Nord-Sud et Est-Ouest pour le développement durable.
12. Nous travaillerons de concert avec la Campagne des villes européennes durables.

Une série de conférences régionales[24] sont ensuite organisées afin de préparer la troisième grande conférence qui se tient en février 2000 à Hanovre.

---

24 Les quatre conférences sont :
- conférence de l'Agenda 21 de la région de la mer Baltique et des villes-santé, Turku (Finlande), septembre 1998 ;
- conférence de Sofia (Bulgarie), novembre 1998 ;
- conférence euro-méditerranéenne des villes durables, Séville (Espagne), janvier 1999 ;
- conférence de La Haye (Pays-Bas), juin 1999.

La conférence de Hanovre réunit plus de 1300 participants dont plus de 250 maires et permet de faire le bilan des démarches de type Agenda 21 local engagées par les autorités locales des quinze pays européens, 6 ans après le lancement de la Campagne des villes durables européennes. L'accent est mis, cette fois, sur l'importance de l'évaluation des démarches. Le Groupe d'experts sur l'environnement urbain voit d'ailleurs son mandat renouvelé pour travailler notamment sur les outils de l'évaluation.
La Commission européenne accorde donc un soutien indirect aux villes, dans leurs initiatives de développement durable, en finançant la Campagne des villes durables européennes. Ce type de soutien posant problème au sein de l'Union européenne, la Commission va changer son mode d'intervention auprès des villes.

La mise en place d'un cadre d'action pour le développement urbain durable

Dès 1997, la Commission européenne marque sa volonté de jouer un rôle plus actif dans le développement urbain en adoptant la communication **"La question urbaine : orientations pour un débat européen[25]"**. Cette communication est présentée par la Commission comme une base qui doit permettre d'engager un vaste débat sur les problèmes urbains à l'échelle de l'Union.

L'accueil très favorable réservé à cette communication par les institutions européennes, les associations et les villes, conduit la Commission européenne à rédiger un plan d'action en faveur du développement urbain durable intitulé **"Cadre d'action pour le développement urbain durable dans l'Union européenne[26]"** .

La Commission européenne organise en novembre 1998 le Forum urbain de Vienne afin de présenter et de discuter de ce plan d'action avec un large éventail d'acteurs. L'idée défendue au cours du Forum est celle d'avancer dans des stratégies de développement durable en développant les bonnes pratiques et en échangeant les expériences.

Actuellement, des discussions sont en cours au sein des institutions communautaires pour trouver une base légale permettant de financer des initiatives de développement urbain durable dans les villes de l'Union. Le Parlement européen et le Conseil ont proposé **"un cadre communautaire de coopération favorisant le développement durable en milieu urbain"** à la Commission. Ce cadre vise à "accorder un soutien financier principalement aux réseaux de villes organisés au niveau européen et par extension à d'autres acteurs qui développent l'information, la sensibilisation, la coordination, la mise en œuvre et l'échange de bonnes pratiques en matière de développement urbain durable". Une enveloppe de 12,4 millions d'euros est prévue sur la période 2001-2004.

---

25 La question urbaine : orientations pour un débat européen, Communication de la Commission des Communautés européennes, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, mai 1997.

26 Cadre d'action pour un développement urbain durable dans l'Union européenne, Politique régionale et cohésion, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 1999.

Conditionner l'attribution des fonds structurels et le financement des initiatives communautaires au développement durable du territoire

Les Fonds structurels[27], attribués par l'Union européenne, financent des programmes de développement socio-économique dans les quinze Etats-membres. **En juillet 1993, le réglement de ces fonds a été révisé afin que leur attribution tienne compte désormais du profil environnemental de la région ou de la zone urbaine concernée et de l'impact environnemental du projet à soutenir.**
Entre 1994 et 1999, les fonds ont, par exemple, permis de financer des programmes dans des régions en retard de développement (objectif 1), dans des régions en reconversion ou des zones industrielles en déclin (objectif 2) ou encore dans les zones rurales fragiles (objectif 5b), programmes qui pouvaient être conçus dans l'esprit du développement durable.

L'attribution des fonds destinés à financer les actions structurelles de l'Union européenne sur la période 2000-2006 a été décidée et organisée tout au long de l'année 2000. La liste des territoires bénéficiant du soutien des fonds structurels au titre des différents objectifs, et notamment du nouvel objectif 2 (régions en reconversion économique et sociale), a été connue au début de l'année 2000.
En France, les préfets des régions concernées ont alors été invités à élaborer des Documents uniques de programmation (DOCUP) en concertation avec les acteurs locaux, pour recevoir ces fonds. Trois priorités leur ont été reconnues : promouvoir l'égalité hommes/femmes, protéger l'environnement et favoriser l'emploi. Chaque DOCUP établit un diagnostic du territoire, définit la stratégie arrêtée par les partenaires, les objectifs poursuivis, les axes prioritaires retenus et les principales mesures pour l'ensemble de la période 2000-2006.
L'accent a été mis, pour l'attribution de ces fonds, sur l'importance de développer des projets de territoires dans l'esprit du développement durable. Une évaluation sera réalisée à mi-parcours en 2003, et pourra entraîner des réaffectations de fonds européens en fonction des résultats.

Par ailleurs, l'Union européenne finance des Programmes d'initiatives communautaires (PIC), au nombre de quatre sur la période 2000-2006, qui peuvent permettre à certains territoires de mettre en œuvre un développement durable.
Il existe notamment le **programme URBAN**, qui fonctionne depuis le début des années 1990[28] et concerne les villes et agglomérations. Pour 2000-2006, son objectif est « la réhabilitation économique et sociale des villes et des quartiers en crise afin de promouvoir le développement urbain durable ». **Le programme LEADER+** concerne le développement rural à travers des programmes de développement intégrés et de coopération des groupes d'action locale. Il peut également permettre de concevoir des projets allant dans le sens d'un développement durable.

27 Les fonds structurels sont au nombre de quatre : le Feder (Fonds européen de développement régional), le FSE (Fonds social européen), le FEOGA (Fonds européen d'orientation et de garantie agricole) et l'IFOP (Instrument financier d'orientation de la pêche).

28 Une première vague de projets a été lancée en 1994 et une seconde en 1996.

L'Union européenne, consciente à la fois de l'importance des enjeux urbains pour les prochaines décennies et de la nécessité d'encourager un nouveau mode de développement des territoires, a donc pris des mesures et mis en place des programmes qui devraient inciter les villes et agglomérations à intégrer le développement durable dans leurs politiques. Les territoires ruraux ne sont pour l'instant concernés que de loin par ces dispositions.

Qu'est-ce qu'un Agenda 21 local ? Quel type de démarche implique-t-il en France ?

Beaucoup de collectivités locales entendent parler d'Agenda 21 local sans parvenir à donner une définition et un contenu clairs à cette notion. La difficulté tient en effet à l'absence d'un consensus au niveau français sur ce qu'est véritablement un Agenda 21 local et sur la façon de le concevoir et de le mettre en œuvre. N'étant défini qu'au niveau international ou européen (Agenda 21 de Rio, Charte d'Aalborg, méthodologies mises au point par ICLEI…), il a fallu tenter de lui donner une traduction française en fonction des enjeux de notre propre territoire et de notre société. La définition qu'on peut en donner aujourd'hui et les indications relatives à sa conception relèvent tout autant des expériences des municipalités qui se sont lancées dans l'action, que des évolutions législatives récentes ou des textes fondateurs. Elles résultent d'une culture commune qui se construit progressivement entre acteurs impliqués dans le processus à divers niveaux.

L'Agenda 21 : un document opérationnel et stratégique pour le long terme

Il ressort des différents débats consacrés en France à l'approche territoriale du développement durable, **que l'Agenda 21 local est à la fois un document stratégique et opérationnel : c'est un projet de territoire à long terme qui se décline en programmes d'action soumis à une évaluation régulière. Ce projet résulte d'un large débat organisé à l'échelle de chaque territoire, notamment à l'échelle de l'agglomération ou du pays. C'est un cadre pour l'action à 10 - 15 ans.**

L'Agenda 21 local,Agenda pour le XXIème siècle - autrement dit "ce qui doit être fait"[29] pour le XXIème siècle - ne peut être en conséquence, que l'aboutissement d'une réflexion collective à laquelle auront participé tous les acteurs économiques et sociaux et les habitants.

Il s'agit, pour le territoire considéré, d'arrêter les grandes orientations qui inspireront les différentes politiques locales à moyen et long terme[30].

L'Agenda 21 local correspond donc bien à la définition d'un ensemble cohérent d'objectifs que se fixent les différents acteurs locaux, en premier lieu la collec-

29 Agenda : gérondif du verbe latin agere : faire.

30 " C'est désormais le projet, c'est-à-dire la capacité de mobilisation collective des acteurs qui vivent sur un territoire qui fait la substance et la force de ce territoire ", Georges Cavallier in La France à Istanbul+5, juillet 2000.

tivité territoriale. C'est un document transversal qui fait converger les politiques de développement économique local, de développement social et de lutte contre les inégalités, de protection de l'environnement et de gestion économe des ressources naturelles et d'aménagement.

De fait, de nombreuses collectivités conscientes, d'une part, de la nécessité de replacer leur action politique dans une perspective à long terme et, d'autre part, pour y parvenir, de créer les conditions d'une large concertation demandée par les acteurs économiques et sociaux locaux et d'un débat public associant le plus largement possible la population, ont d'ores et déjà engagé une démarche de projet dans l'esprit du développement durable, une nouvelle planification faisant une large place à des expériences de démocratie locale.
Parallèlement à ce mouvement venu des collectivités locales et de leurs partenaires, le législateur a conçu, au cours des dernières années, de nouvelles procédures, de nouveaux outils pour être mis au service des démarches des territoires : chartes des Parcs naturels régionaux (PNR), chartes et contrats de pays, projets et contrats d'agglomération, schémas de cohérence territoriale…

Les chartes de pays et les projets d'agglomération, prévus dans la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT) recouvrent explicitement le concept d'Agenda 21 local.

• Les chartes de pays

En effet la loi, dans son article 25, précise que la charte de pays est un document de référence qui détermine la stratégie du territoire en matière de développement socio-économique, de gestion de l'espace et d'organisation des services. Elle fixe de grandes orientations pour l'avenir du pays à un horizon d'au moins dix ans **et doit correspondre à un projet global de développement durable, c'est-à-dire à un Agenda 21 local** : équité sociale, efficacité économique, amélioration de l'environnement, participation des citoyens, conciliation du long terme et du court terme…

Il convient d'indiquer que les chartes des PNR qui fixent le programme d'action de ces zones, à moyen et à long terme (dix ans), ont en quelque sorte préfiguré l'idée de charte de pays et sont riches d'enseignements pour les Agendas 21 locaux.

• Les projets d'agglomération

En ce qui concerne le projet d'agglomération, la LOADDT, dans son article 26, indique qu'il s'agit d'une réflexion interdisciplinaire reposant sur un diagnostic partagé par l'ensemble des forces vives. Il définit les grandes orientations pour l'agglomération concernée à moyen et à long terme, en distinguant les axes principaux des politiques publiques à mettre en oeuvre et les initiatives privées à encourager : lutter contre les inégalités et la ségrégation sociale, maîtriser l'étalement urbain et économiser l'espace, développer la qualité urbaine et le niveau de services qui doivent être accessibles à tous, proposer les moyens d'un développement économique adapté, protéger l'environnement, lutter contre les pollutions et économiser les ressources naturelles…

Comme la charte de pays, le projet d'agglomération correspond donc bien à l'esprit de l'Agenda 21 local.

• Les schémas de cohérence territoriale

La loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) qui a été votée par le parlement le 13 décembre 2000, prévoit qu'à partir du 1er janvier 2002 les schémas de cohérence territoriale, qui remplaceront les anciens schémas directeurs, constitueront des documents de planification stratégique qui mettront en cohérence les politiques d'urbanisme, d'habitat, de déplacements et d'équipement commerciaux. **Ils pourront être, en quelque sorte, la traduction en termes d'espace, des axes stratégiques arrêtés dans le cadre du projet d'agglomération.**

Cette double dynamique ascendante et descendante - réflexions stratégiques engagées par les territoires urbains et non urbains sur le long terme et nouvelles règles du jeu contractuelles proposées par l'Etat aux collectivités territoriales pour la mise en oeuvre de programmes d'action - crée des conditions favorables à un développement de l'Agenda 21 local en France.

Une démarche portée par la collectivité territoriale et fortement soutenue sur le plan politique

Même si l'ensemble des acteurs économiques et sociaux (entreprises, chambres consulaires, services déconcentrés de l'Etat, sociétés d'équipement, milieux professionnels, réseaux associatifs…) doit être impliqué dans le débat sur l'avenir du territoire, objet de l'Agenda 21, c'est bien à la collectivité territoriale que revient la charge d'animer et de porter la démarche de développement local durable. L'initiative de concevoir un Agenda 21 local ne revient pas toujours à la municipalité ; le milieu associatif a été, dans plusieurs villes, à l'origine de la démarche en interpellant la municipalité.

L'un des facteurs-clés du succès de l'Agenda 21 demeure néanmoins la motivation et l'implication des élus locaux dans le processus. **Sans un engagement politique fort de la part du maire ou du président de la structure intercommunale, la démarche a peu de chance d'aboutir et de se concrétiser.** Souvent, l'engagement d'un seul élu ne constitue pas un atout suffisant car celui-ci reste prisonnier du portefeuille de compétences qui lui a été attribué par le maire et peut donc difficilement intervenir en transversalité si le maire n'est pas convaincu par le processus. Par contre, le maire peut s'appuyer sur l'un de ces adjoints pour porter le projet, ce qui peut contribuer à lui donner une meilleure assise.

Une démarche qui repose sur l'observation des besoins, l'information des acteurs locaux et leur participation à un débat public permanent

L'Agenda 21 local doit avant tout être une démarche qui part de la demande des habitants, de leurs besoins en matière de services et d'équipements. Il ne s'agit

plus de proposer de façon extensive une offre de services déconnectés des usages et des comportements, mais bien d'identifier ce qui peut permettre d'améliorer le bien-être des citoyens et faciliter leur vie quotidienne. Il convient pour cela de mettre en place des systèmes d'observation, de recueils de données ou d'analyse des comportements sous forme d'observatoires, d'enquêtes… Cette démarche ne doit pas concerner que les habitants mais s'appliquer également aux autres acteurs du territoire que sont, par exemple, les commerçants ou les entreprises.

Cependant, l'expression d'une demande par les habitants, les commerçants et les entreprises ne s'accorde pas nécessairement d'elle-même aux principes fondateurs de Rio. Les orientations proposées devront donc faire l'objet d'une réflexion globale et transversale afin de vérifier leur compatibilité avec les principes de Rio et de s'assurer de l'absence de contradictions entre elles.

Donner la parole aux habitants et aux acteurs locaux est l'un des moyens de faire remonter cette information du terrain. Cette prise de parole doit cependant être organisée par la municipalité, au travers de forums locaux, de comités de quartiers, de conférences, de groupes de travail... Elle peut aller de la simple information des habitants à la consultation voire à la participation de ceux-ci. L'Agenda 21 local tel qu'il a été conçu à Rio implique la concertation et la recherche de consensus entre acteurs, ce qui laisse entendre la réalisation d'une véritable co-production des décisions municipales.

Associer les habitants et les acteurs locaux de l'Agenda 21 local suppose d'organiser un débat public et contradictoire tout au long du processus et de parvenir à le faire vivre dans la durée. Il convient donc de l'animer au moment de la conception de l'Agenda 21 local, au moment de sa mise en œuvre mais aussi à l'occasion de son évaluation. Proposer une évaluation démocratique de l'Agenda 21 local peut permettre d'éviter une démobilisation des acteurs du territoire, plutôt attirés par la phase de démarrage du processus.

En amont du processus de participation des acteurs, la municipalité doit organiser leur information et leur sensibilisation en matière de développement durable. Il est important que ceux qui participent aux débats, aux conférences, aux groupes de travail… acquièrent une culture commune de ce qu'est le développement durable afin de pouvoir travailler ensemble. Il est également nécessaire que la collectivité locale leur fournisse les éléments d'information, les données qualitatives et quantitatives indispensables à la compréhension des enjeux territoriaux.

Une démarche qui s'appuie sur une nouvelle planification locale

L'Agenda 21 local constitue un instrument de planification d'un type nouveau, associant tous les acteurs concernés et les habitants dans le cadre d'un jeu démocratique dont les règles sont en grande partie à inventer à travers l'idée de gouvernance. Il n'a cependant pas qu'un aspect stratégique puisqu'il se décline aussi en programmes d'action qui lui donnent corps.

Néanmoins en tant qu'outil de planification, il peut s'appuyer à la fois sur une tradition déjà ancienne de planification locale, de même que sur des démarches et des expériences engagées depuis les lois de décentralisation ainsi que sur les lois récentes déjà citées.

• Un ensemble d'acquis

Il faut rappeler qu'il existe en France une réelle tradition de planification territoriale. Se sont ainsi succédées, au cours des années 1960 et 1970, plusieurs expériences marquantes qui ont été, le plus souvent, l'occasion de réels "laboratoires" d'expérimentation de planification locale. Il s'agissait néanmoins de procédures encore très centralisées, traitant principalement de l'organisation de l'espace et faisant peu de place à la concertation et à la participation des habitants. On peut citer notamment :

- les Programmes de modernisation et d'équipement (PME) des agglomérations initiés par le service régional et urbain du Commissariat général du Plan dans les années 1960 ;
- les travaux des Organismes d'études d'aires métropolitaines (OREAM) dans les grandes régions urbaines ;
- les nombreuses réflexions menées à l'occasion de la préparation des Schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme (SDAU) et des Plans d'occupation des sols (POS) voulus par la loi d'orientation foncière de 1967 ;
- les actions de planification foncière lancées à la même époque par le Fonds national d'aménagement foncier et d'urbanisme (FNAFU) ;
- les travaux conduits dans le cadre des villes nouvelles ;
- les règles foncières de type "droit de préemption urbain" ;
- les travaux relatifs aux villes moyennes qui ont été l'occasion de premières expériences de contractualisation entre l'Etat et des collectivités territoriales… ;
- les travaux engagés avant 1982 au titre du développement local sur des territoires non urbains.

• Des expériences plus récentes engagées dans le cadre de la décentralisation

Depuis 1982, après le vote des lois de décentralisation qui ont acté l'autonomie des collectivités territoriales autour des blocs de compétences qui leur étaient attribuées, de nouvelles démarches se sont peu à peu développées, soit qu'elles aient été impulsées par l'Etat dans son nouveau rôle d'animateur - c'est le cas des contrats de ville, des plans municipaux d'environnement, des chartes de l'environnement, des chartes des PNR - soit qu'elles aient gardé un caractère plus spontané comme les stratégies étudiées dans la perspective d'un Agenda 21 local.

Elles sont marquées par une large mobilisation des partenaires des collectivités locales, par l'amorce d'un débat public sur les programmes d'action à bâtir et parfois par une tentative d'évaluation.

Par rapport à la période précédente, où il s'agissait le plus souvent de procédures conservant un caractère administratif prépondérant, se sont donc développées au cours des quinze dernières années des démarches plus ouvertes. Ces

démarches offrent des lieux de débat public - commissions ou forums - et répartissent davantage la mise en oeuvre des actions entre collectivités locales, organismes semi-publics, acteurs associatifs et privés, en liaison avec le développement des procédures contractuelles. Ce constat d'une diversification des acteurs est en effet à rapprocher de l'idée de gouvernance sous-tendue elle-même par le concept de développement durable.

Le développement durable peut donc prendre appui en France sur des savoir-faire déjà anciens de planification locale, mais aussi sur une réelle dynamique engagée ces dernières années par d'assez nombreux territoires.
Une nouvelle planification s'appuyant sur l'organisation d'une gouvernance locale, sur un débat public accompagnant de bout en bout la démarche d'Agenda 21 local et sur une évaluation démocratique, est donc à l'ordre du jour.

Le choix d'une échelle géographique pertinente pour établir l'Agenda 21 local

Le territoire (cf. encadré) choisi pour mettre en application le développement durable doit correspondre à une zone cohérente de vie à l'échelle de laquelle une gestion coordonnée des trois champs que sont le développement économique, le développement social et la protection de l'environnement, a un sens. On pense naturellement au bassin d'emploi, au bassin d'habitat, mais aussi à l'aire urbaine, au pays. Les limites de cette aire ne sont pas nécessairement administratives ou économiques ; elles peuvent être naturelles ou géographiques : bassin versant, parc naturel régional, vallée, massif montagneux…

Il n'y a sans doute pas de règle stricte pour la délimitation de la zone la mieux adaptée à l'idée de développement durable. Elle est avant tout issue du débat public, du débat entre acteurs et entre communes qui aura précédé la décision de préparer un Agenda 21 local.

La notion de territoire

La notion de territoire implique la notion d'autonomie, c'est-à-dire la capacité à se maintenir et à évoluer sous des influences externes. Cette vision débouche inévitablement sur un concept multiforme :
• Certains privilégient l'espace vécu et définissent le territoire à partir des limites que suggère l'analyse des représentations. Dans cette optique, l'autonomie d'un système territorial se ramène à sa dimension identitaire.
• D'autres partent de l'observation des phénomènes socio-économiques et des flux physiques et qualifient ainsi un territoire "qui se veut objectif". Bassins d'emploi, bassins d'habitat, aires d'équipement définissent des surfaces polarisées à l'égard de certaines relations comme les migrations domicile-travail, les zones de chalandise…
• D'autres encore privilégient le territoire instrumental de l'action administrative et de ses circonscriptions.
• Une quatrième approche débouche sur le territoire politique de la légitimité élective.
Extraits de "Défis pour la gouvernance urbaine dans l'Union européenne", Georges Cavallier, 1999.

Il est d'ailleurs possible d'envisager une démarche évolutive dans ce domaine en partant, par exemple, du projet de l'une des communes de l'agglomération - parfois la commune centre - et par la suite y associer d'autres communes, si possible toutes les communes de l'agglomération. C'est le projet de certaines villes telles que Grenoble et Aix-en-Provence. D'autres agglomérations conduisent leurs réflexions sur la base d'une structure intercommunale préexistante comme par exemple le district de Poitiers.

L'agglomération urbaine, échelle pertinente d'intervention

"L'agglomération urbaine apparaît comme le niveau le plus pertinent pour conduire de façon concrète et crédible des démarches de développement véritablement globales et intégrées, mettant en oeuvre une approche réellement systémique des problèmes. Si l'on veut que la ville soit efficace pour l'économie, favorable à un développement social équilibré et performante du point de vue écologique - c'est la bonne définition du développement urbain durable ou de la contribution des villes à la politique de développement durable -, il faut développer à l'échelle de l'agglomération, en conjuguant les efforts des différents partenaires concernés, une planification stratégique ambitieuse et globale, portant à la fois sur les perspectives d'urbanisation, les politiques de déplacement, les infrastructures, la protection des espaces sensibles et des ressources naturelles, la solidarité sociale et le développement économique local".
Extraits de "Défis pour la gouvernance urbaine dans l'Union européenne", Georges Cavallier, 1999.

La loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale du 12 juillet 1999, dite loi Chevènement, en créant les communautés d'agglomération et les communautés de communes, constitue une étape importante pour le développement de l'intercommunalité et donc pour la prise en compte du développement durable à une échelle pertinente.

Avancée sur l'intercommunalité

Un bilan de l'application de la loi du 12 juillet 1999, effectué au 31 décembre 2000, montre que celle-ci rencontre un vif succès puisque 90 communautés d'agglomération ont été constituées, regroupant plus de 11 millions d'habitants et 1435 communes. Onze capitales régionales (Rouen, Rennes, Clermont-Ferrand, Dijon, Amiens, Poitiers, Châlons-en-Champagne…) et 30 chefs-lieux de départements ont choisi cette nouvelle formule juridique.
Par ailleurs, on a enregistré la création de 2 communautés urbaines (Marseille et Nantes), par transformation de groupements, s'ajoutant aux 12 communautés urbaines préexistantes. Enfin, de nombreuses communautés de communes ont vu le jour en milieu rural depuis le vote de la loi.

A court terme, c'est-à-dire au 1er janvier 2002, le paysage intercommunal français reposera sur trois types de regroupements :
- la communauté urbaine pour les agglomérations de plus de 500 000 habitants,
- la communauté d'agglomération pour les ensembles de plus de 50 000 habitants,
- et la communauté de communes mieux adaptée au milieu rural.

Seule la communauté de communes n'a pas l'obligation d'adopter une taxe professionnelle unique.

Il ne faut cependant pas oublier que l'Agenda 21 local dépasse le cadre strict du territoire sur lequel il s'applique pour concerner également d'autres territoires avec lesquels la municipalité a noué des partenariats. Qui dit Agenda 21 local, dit en effet établissement de coopérations à l'échelle internationale ; l'Agenda 21 local doit faire une large place à la solidarité internationale et donc à l'échange avec des collectivités locales d'autres pays ou d'autres continents.

Bien gérer la démarche dans le temps

Construire un Agenda 21 local est une démarche qui exige du temps, temps nécessaire pour convaincre l'ensemble des élus du bien-fondé de la démarche, temps nécessaire à la sensibilisation et à la formation de ces mêmes élus mais aussi des responsables administratifs et techniques, temps de la formation et de la concertation avec les acteurs locaux, les habitants, les services déconcentrés de l'Etat. Ces temps s'ajoutent aux temps classiques de la réalisation du diagnostic, de l'élaboration d'une stratégie et de plans d'actions, de la mise en œuvre de ces plans d'action et de leur évaluation.

L'Agenda 21 local ayant pour caractéristiques d'être une démarche novatrice, de relever davantage de l'expérimentation que de l'approche balisée, d'exiger un engagement fort de ceux qui la portent politiquement, de nécessiter une adhésion sociale forte, il est normal d'envisager une durée suffisamment longue pour que la démarche garde tout son sens, sans quoi il ne serait plus possible de parler d'Agenda 21 local. La difficulté tient dans l'harmonisation des temps propres à chaque acteur ; en effet, les élus, les chefs d'entreprises ou les habitants, par exemple, ne raisonnent pas sur la même échelle temporelle.

L'une des contreparties négatives à la longueur, et parfois même à la lenteur du processus, est le risque d'essoufflement. Parvenir à pérenniser la démarche, à l'inscrire dans la durée, constitue un véritable défi. Le plus difficile pour la municipalité est de parvenir à s'assurer d'une participation régulière des mêmes acteurs au processus afin de garantir une certaine continuité dans les débats et les décisions. Il faut également parvenir à garder intacte la motivation des porteurs de projets. Entreprendre dès le départ un travail de sensibilisation de fonds des acteurs peut être un bon garant d'un processus continu et de longue haleine. Le passage d'une phase à l'autre du processus est souvent problématique car le rythme peut facilement être rompu ; c'est le cas notamment entre la phase de conception d'une stratégie et la phase de mise en œuvre.

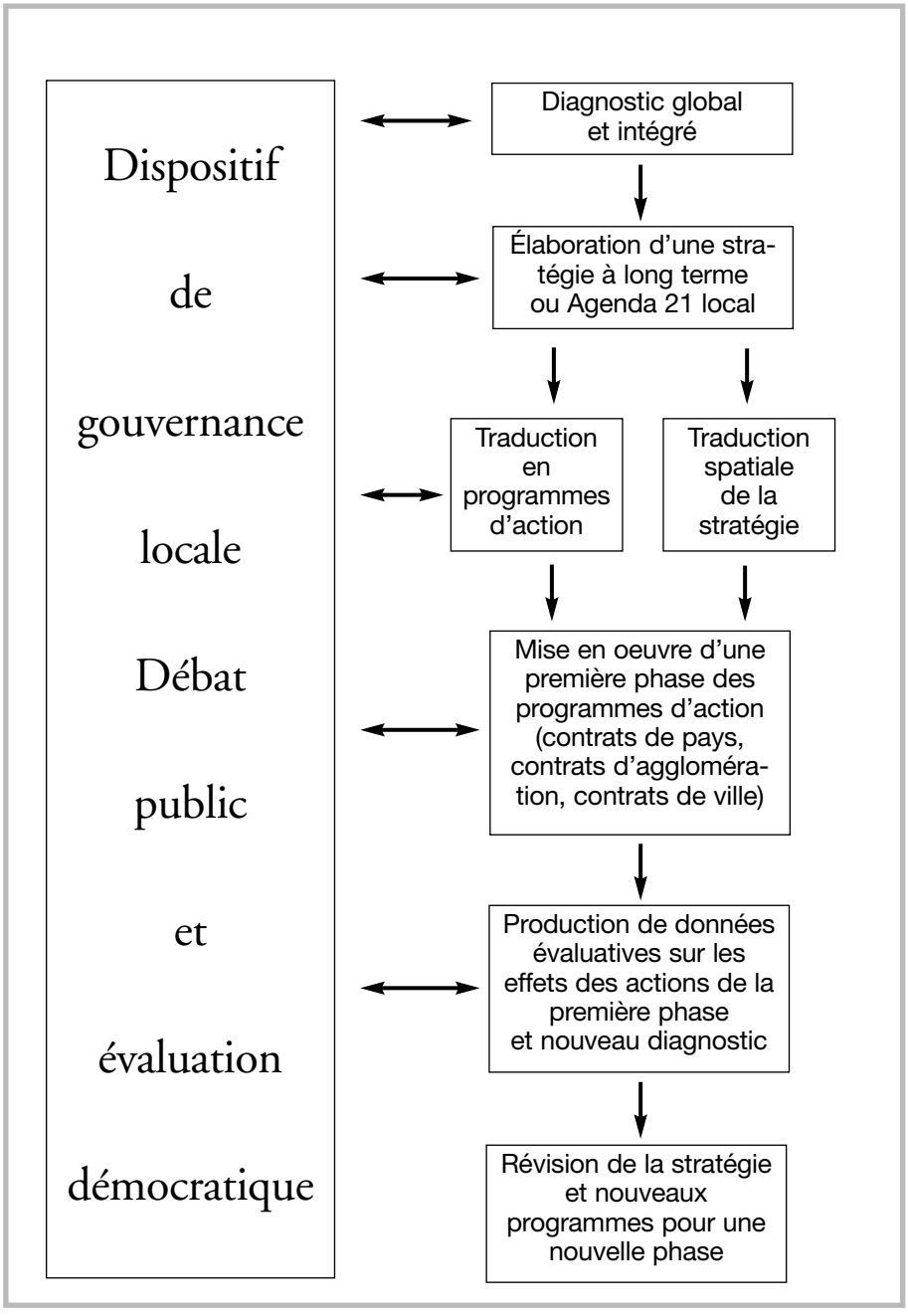
Essai de synthèse d'une démarche Agenda 21 en France

En conclusion de ce chapitre consacré à la définition de l'Agenda 21, à sa préparation et à sa mise en oeuvre, on peut tenter de proposer une synthèse relative à la démarche d'un Agenda 21 "à la française".

En effet, même si chaque territoire doit se fixer des axes politiques adaptés à ses propres problèmes et définir une stratégie "sur mesure", on peut néanmoins à la lumiè-

re d'assez nombreux exemples et en s'appuyant sur les outils législatifs et réglementaires à la disposition des collectivités territoriales et de leurs partenaires, suggérer les principales phases de construction et de mise en œuvre d'un Agenda 21 local.

Synthèse de la démarche Agenda 21 local



Les principaux enjeux de l'Agenda 21 local

Ce qui motive en général la réalisation d'un Agenda 21 local est sa capacité à être une réponse globale et cohérente aux enjeux fondamentaux qui se posent à l'échelle du territoire, enjeux identifiés par l'ensemble des acteurs locaux. L'Agenda 21 local constitue une stratégie et des programmes d'actions permettant de redynamiser le territoire, de lui donner un second souffle qui ne relève pas uniquement du développement économique mais intègre le développement social et la protection de l'environnement.

Le développement durable offre des principes qui, une fois traduits sur un plan opérationnel, permettent de répondre aux différents enjeux auxquels les collectivités territoriales sont confrontées ; ces enjeux sont ceux de l'organisation et de l'aménagement de l'espace, du développement socio-économique (lutte contre les inégalités et l'exclusion, amélioration de la qualité de vie, des conditions de travail, accessibilité aux équipements et services urbains…), des déplacements et de la mobilité, de l'écogestion des ressources naturelles, de l'énergie et des déchets et des enjeux globaux et planétaires, en ce qui concerne les villes et agglomérations.
La collectivité territoriale peut privilégier l'une de ces entrées, l'une de ces politiques particulières pour bâtir un Agenda 21 local, mais l'objectif est de parvenir à terme à une stratégie globale et intégrée qui concerne l'ensemble de ces domaines d'action et respecte les objectifs décrits ci-dessous.

Voici donc, appliqués au territoire urbain, les principes qui feront d'une politique locale une politique de développement urbain durable.

Organisation et aménagement de l'espace

L'une des principales réflexions concernant le développement durable urbain a trait aux formes urbaines, c'est-à-dire à la morphologie des villes et aux densités d'agglomération. La Commission européenne a été la première à se saisir de ces questions dans le cadre de son Livre vert sur l'environnement urbain. Elle s'est élevée contre l'étalement urbain, responsable des dégradations environnementales et de la détérioration des conditions et de la qualité de vie en ville.

L'étalement des villes résulte notamment d'une structuration fonctionnelle de l'espace et de la diffusion de l'automobile. A une ville relativement compacte, croissant sans discontinuité par cercles concentriques s'oppose aujourd'hui une ville diluée qui ne cesse de s'étendre et gagne aujourd'hui des bourgs physiquement séparés des agglomérations mais qui leur sont rattachés fonctionnellement. Cette forme d'urbanisation conduit à une forte consommation d'espace et d'énergie et à la production de pollutions et de nuisances importantes.

L'un des problèmes liés à l'étalement urbain est constitué par un usage continuel de l'automobile. Le zonage a en effet conduit à dissocier les zones d'habitat, situées aux frontières des agglomérations, des zones d'activités, situées en centre-ville ou

dans leur périphérie, des zones de commerce et de loisirs et rend bon nombre d'habitants entièrement dépendants de moyens de transport autonomes dans leur vie quotidienne. Or, la domination de l'automobile sur la ville se traduit par une consommation énergétique élevée, par un fort accroissement des émanations de CO2, par des problèmes de congestion urbaine, par une augmentation du bruit ; elle soumet les habitants, la flore, la faune, les habitats et équipements à la pollution atmosphérique avec tous les impacts sur la santé humaine qu'elle implique.

L'extension urbaine est aussi problématique du point de vue des infrastructures et des services urbains dans la mesure où chaque citadin est en droit de disposer d'un accès égal aux équipements et aux services.
L'étalement des villes est donc synonyme de coût élevé d'équipement puisqu'il génère une extension des réseaux d'assainissement, de transport, d'approvisionnement en eau, en électricité... Malgré ces efforts, les zones périphériques demeurent en général moins bien desservies que les villes centre d'où la naissance de disparités, d'inégalités voire même de zones d'exclusion. D'autre part, l'étalement des villes rend difficile la mise en oeuvre d'options de politique urbaine favorables à l'environnement telles que les transports collectifs ou les réseaux de chaleur, qui demandent une densité urbaine minimum.
Enfin, les formes urbaines actuelles ont un impact en termes de relations sociales. Habiter dans une zone pavillonnaire a souvent été analysé, entre autres, comme la volonté de recréer une proximité sociale en opposition à la tension des rapports sociaux en milieu dense. Mais, l'éparpillement des habitants entre plusieurs lieux distants semble, au contraire, limiter la sociabilité. Comme nous l'avons souligné, le zonage couplé à un accès inégal aux services urbains tend à créer des poches d'exclusion sociale, en particulier dans certaines zones périphériques. La ville éclatée n'autorise plus le brassage des populations, favorise les regroupements par classes sociales et accentue au contraire les phénomènes d'isolement.

Ces différents constats ont conduit la Commission européenne à se prononcer en faveur d'une **ville compacte** ou **"ville des courtes distances**". La ville "durable" serait synonyme de ville dense, de lutte contre la poursuite de l'étalement urbain. En Europe, l'idée même de ville est contradictoire avec la dispersion. Une ville diffuse ne serait plus une ville. Le spectre des villes nord-américaines, s'étendant sur des kilomètres, devrait pousser les villes à réagir à l'urbanisation diffuse. Le concept de ville compacte a été largement repris et a fait l'objet de nombreux débats.

Ce modèle, opposé à celui de la ville éclatée à l'américaine ou "ville émergente", qui risque de s'imposer, a été expérimenté par plusieurs villes européennes (exemple : Londres, Milan, le Ranstadt hollandais…).

Celles-ci ont pris une série de mesures qui peuvent nourrir la réflexion d'autres villes souhaitant se lancer dans l'expérience. Ces dispositifs sont repris par le Groupe d'experts sur l'environnement urbain dans son rapport final[31]comme autant de mesures de planification urbaine durable. Ces mesures sont :

31 Villes durables européennes, rapport final, Commission européenne, Groupe d'experts sur l'environnement urbain, 1996.

- **défendre la mixité dans les usages du sol** ; la mixité fonctionnelle et sociale permet de réduire les besoins de déplacements et de lutter contre la ségrégation sociale ;
- **densifier le bâti,** en zone centrale de préférence mais aussi en zone résidentielle, en comblant les espaces interstitiels et en réutilisant les friches urbaines ;
- **limiter l'éparpillement résidentiel** par la maîtrise foncière des terrains, le contrôle de la consommation et de l'usage des sols ;
- **reconquérir les espaces publics**, qui ont à la fois une fonction sociale et une fonction écologique lorsqu'il s'agit d'espaces verts, à partir de la constitution de réserves foncières ;
- **renforcer l'urbanisation autour des points de forte accessibilité, en particulier près des dessertes de transports publics** ; il s'agit de localiser les activités économiques et même les zones d'habitat en fonction des voies de communication et surtout des réseaux de transport en commun ; cela demande d'intégrer la planification spatiale et la planification des transports ;
- **densifier au plus près des réseaux de transport en commun et des réseaux hydrologiques de surface** ; cette stratégie du double réseau implique l'intégration de la planification spatiale, de la planification des transports et de la planification environnementale.

Ce type d'urbanisation assez compacte et maîtrisée a été qualifié de modèle rhénan en opposition au modèle nord-américain de villes éclatées. Le modèle rhénan semble aujourd'hui glisser d'un polycentrisme traditionnel à un polycentrisme en réseau. Ce nouveau modèle d'organisation spatiale s'est imposé récemment dans certaines villes d'Allemagne, des Pays-Bas, d'Autriche ou de Suisse qui ont tenté de contenir leur développement urbain et périurbain.

Pour les villes européennes comme celles du Royaume-Uni, de la France ou de l'Espagne, qui éprouvent des difficultés à maîtriser l'espace urbain, ce modèle peut constituer un objectif à atteindre. Le polycentrisme en réseau peut être défini comme le renforcement de l'urbanisation autour de centres urbains secondaires (noeuds du réseau), complémentaires dans leurs activités, accompagné d'un développement du réseau des transports publics de liaison entre les noeuds et d'une protection des espaces verts intermédiaires, offrant une respiration à la ville.

En ce qui concerne plus particulièrement la France, on peut citer des initiatives récentes assez nombreuses de villes qui visent à "reconquérir la ville sur elle-même".

Schéma directeur de Lille-Roubaix-Tourcoing

Le nouveau schéma directeur de l'agglomération Lille-Roubaix-Tourcoing, s'appuie sur le concept de "la ville renouvelée".
Plutôt que de prévoir systématiquement des extensions urbaines et de risquer la dispersion de l'habitat, des activités et des services, il se veut économe en espace et il privilégie pour cela la reconquête des zones urbaines dégradées et des friches, des délaissés de la ville. C'est ainsi par exemple qu'une réflexion stratégique et un programme d'action ont été engagés sur le territoire entourant le canal de Roubaix.

Par ailleurs, des réflexions conduites par plusieurs équipes de chercheurs sur l'impact de l'implantation en périphérie des agglomérations des grandes surfaces commerciales[32] ou sur le couple localisation de l'habitat/transports-déplacements contribuent à montrer l'intérêt de poursuivre l'objectif d'une ville "des courtes distances".

Rappelons enfin que la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains de décembre 2000 prévoit un ensemble de mesures de planification de l'espace allant dans le sens du développement durable :
- les schémas de cohérence territoriale - en remplacement des actuels schémas directeurs - qui, à condition qu'ils se situent en aval d'un projet global d'agglomération - ou Agenda 21 local - fixant les grands axes de la stratégie à long terme de la zone, traduiront celui-ci en terme d'espace et deviendront le document fédérateur des autres actes de planification spatiale que sont, par exemple, le Plan de déplacements urbains (PDU) ou le Programme local de l'habitat (PLH) ;
- les plans locaux d'urbanisme - en remplacement des actuels plans d'occupation des sols - qui, plus souples, traduiront au niveau communal les orientations arrêtées dans le cadre du schéma de cohérence territoriale et se veulent l'expression d'un projet de développement et d'aménagement local ;
- le développement des transports collectifs et la limitation de l'usage de la voiture individuelle en ville ;
- l'organisation de la mixité urbaine en fixant un seuil minimum de logements sociaux par commune (20%) ;
- de nouveaux moyens d'intervention sur le parc de logements privé pour faciliter une gestion de type patrimoniale : mesures en faveur des copropriétés dégradées, amélioration des procédures de lutte contre l'insalubrité, extension du champ d'intervention de la nouvelle Agence française pour l'amélioration de l'habitat privé, désormais compétente vis-à-vis des propriétaires occupants comme des propriétaires bailleurs ;
- des mesures en faveur d'un approfondissement de la démocratie locale pour les décisions d'urbanisme.

Développement social urbain

Rares sont les agglomérations qui ne connaissent pas de dysfonctionnements urbains : quartiers dégradés, poches de pauvreté, chômage et exclusion, violence... On constate que les zones en difficulté sur le plan social sont aussi celles qui connaissent des taux de chômage parmi les plus élevés et sont confrontées à de graves problèmes d'environnement : pollution de l'air, bruit, effets de coupures des grandes infrastructures de transports, risques naturels (zones inondables) et industriels, mauvais entretien de l'espace, friches industrielles et pollutions anciennes du sous-sol… On se situe donc au cœur de conflits entre le développement social, le respect de l'environnement et l'activité économique que le développement durable doit s'efforcer de résoudre en partant de l'entrée sociale.

32 Travaux de Jean-Marie Beauvais sur les coûts comparés d'un supermarché en centre-ville et d'un hypermarché en périphérie d'agglomération in Stratégie de localisation de la grande distribution , Recherche effectuée pour l'ADEME dans le cadre du PREDIT par Jean-Marie Beauvais.

La politique de la ville tente d'apporter certaines réponses à ces dysfonctionnements, notamment par le biais du contrat de ville. En 2000, 247 contrats de ville ont été signés pour une période de sept ans avec l'État.

À côté de cet outil, le gouvernement a proposé à certaines collectivités confrontées à des dysfonctionnements urbains plus étendus, une démarche particulière : les Grands projets de ville (GPV).

Les GPV, au nombre de 50, reprennent l'idée des Grands projets urbains (GPU) mais à une échelle plus vaste, souvent intercommunale, prenant en compte plusieurs quartiers (dont parfois le centre-ville), avec l'objectif d'une approche globale. Il s'agit de la reconquête, en profondeur, d'un territoire par des actions d'aménagement - la recomposition urbaine, la requalification de l'espace public, le traitement des paysages, le désenclavement au moyen de nouvelles dessertes par les transports en commun, - conjointement avec d'autres actions diversifiées : lutte contre l'exclusion, action sociale, économique, culturelle, éducation, santé, prévention de la délinquance…

Le Grand projet de ville de Roubaix, Tourcoing, Croix, Wattrelos

Situé au Nord de la métropole lilloise, le long de la frontière franco-belge, ce GPV comprend 13 quartiers de 4 villes, confrontés à de très nombreuses difficultés dans les domaines économique, social, du cadre de vie, de l'environnement (présence notamment de friches industrielles anciennes).

Ses objectifs :
- Au plan de l'urbanisme : résorber les friches industrielles et l'habitat insalubre, créer des infrastructures d'accès à ces quartiers, recomposer l'espace public et le paysage.
- Au plan social et de la vie quotidienne : réaliser des équipements et offrir aux habitants les services qu'ils sont en droit d'attendre, soutenir des initiatives des habitants et des associations, développer l'action sociale, la prévention de la délinquance dans le cadre de " projets de quartiers ".
- Au plan économique : création de " zones franches urbaines " favorisant la création d'emplois avec recrutement prioritaire parmi la population locale ; réalisation de sites d'activité pour les PME-PMI ; revalorisation globale des principales rues commerçantes par des " contrats de rue ".

Premier bilan : entre 1997 et 2000, plus d'une centaine d'opérations ont été programmées pour un montant de 450 millions de francs. Le taux de chômage a diminué de 7% à Roubaix entre 1994 et 1999. Le GPV doit se poursuivre jusqu'en 2010.

D'une manière générale, les actions des collectivités locales qui relèvent d'un développement social durable peuvent être de plusieurs ordres :
- **interventions sur le cadre bâti et reconquête des espaces délaissés** : amélioration de l'offre de logements sociaux, réhabilitation des quartiers ou des bâtiments vétustes, offre d'espaces urbains et d'espaces publics de qualité ;
- **mesures favorisant l'égalité d'accès aux services urbains** : éducation, équipements sportifs, culturels ;
- **mesures de lutte contre l'exclusion et le chômage** à partir de dispositifs tels que les Programmes locaux d'insertion par l'économique (PLIE) ;
- **mesures relevant de l'action sociale et sanitaire** : organisation d'activités associatives propres à renforcer la cohésion sociale, mise en place de lieux d'écoute et

de dialogue, amélioration de la sécurité, présence de services de santé… La plupart des villes cherchent à renforcer leur présence dans ce domaine traditionnel d'action mais elles rencontrent des difficultés pour aller au-delà d'un simple traitement social des problèmes et s'attaquer aux causes des dysfonctionnements des zones urbaines en difficulté (chômage, quartiers délaissés par les activités économiques, mitage de l'espace, insécurité…).

Le projet d'agglomération, Agenda 21 local de l'agglomération dunkerquoise

La Communauté urbaine de Dunkerque s'est engagée depuis 2 ans dans la construction de son projet et de son contrat d'agglomération, en mettant le développement durable au cœur de sa problématique :

"Aujourd'hui, le projet d'agglomération marque une nouvelle étape dans la mise en œuvre d'un " développement durable ", lequel doit désormais non seulement constituer le fil conducteur des politiques à conduire, mais aussi devenir le cadre de référence d'un modèle de développement à haute qualité environnementale, économique et sociale.
L'enjeu consiste ainsi à décliner, à toutes les échelles de l'agglomération et au bénéfice de tous ses habitants, une démarche qui garantisse :

- l'articulation des différentes politiques à conduire, de façon à viser conjointement le développement des économies (production de revenus, d'activités et d'emploi), la promotion d'une vie sociale permettant l'épanouissement des individus et de la collectivité, la valorisation de l'environnement et l'amélioration de la qualité de vie,
- l'affirmation de la cohésion sociale et de la solidarité comme partie intégrante de tous les axes du projet, afin de donner corps, en partenariat, au principe d'égalité,
- la diversification des formes de gouvernance, permettant à chaque composante de la société locale de participer activement au développement de l'agglomération,
- une veille continue sur le respect des principes de la "durabilité" : éviter ou prévenir les risques (précaution, prévention), définir pour chaque action les conditions d'un retour sans dommage à la situation antérieure (réversibilité), utiliser de façon économe et optimale les moyens et les ressources disponibles (optimisation), faire en sorte que chaque acteur anticipe et prenne en charge les conséquences de ses actes (responsabilisation), répartir de façon cohérente et efficiente les rôles et les compétences (subsidiarité)…
- la mise en œuvre d'une évaluation permanente et concertée des politiques et des interventions."

Extrait du projet d'agglomération

De ce fait, la Communauté urbaine de Dunkerque, en accord avec ses partenaires, a décidé de s'engager dans une **contractualisation unique** contrat d'agglomération / contrat de ville/GPV.
En particulier, elle considère que **le contrat de ville n'est que la lecture transversale "Solidarité - cohésion sociale" de l'ensemble des axes du contrat d'agglomération**, permettant ainsi d'interpeller l'ensemble des thématiques et des partenaires.

Développement des activités économiques et de l'emploi

L'expérience montre qu'il y a assez peu de connexions entre les projets économiques des villes, qui privilégient souvent certains thèmes ou certaines actions "haut de gamme" (hautes technologies, développement de l'université, tertiaire supérieur, centre de conférences internationales), le développement social et la préoccupation écologique. Dans certains de ces programmes économiques, on oublie les poches de pauvreté, les quartiers en difficulté ; on intègre peu l'idée de préserver l'environnement et d'économiser les ressources naturelles.

Dans l'esprit du développement durable, il s'agit en fait de se poser systématiquement une double question : quelles conséquences auront, pour la vie quotidienne des habitants et la qualité de l'environnement, les actions décidées dans le domaine du développement économique ? Quelles conséquences auront, en matière de développement économique et d'emploi, les actions menées dans les domaines de l'environnement et de la politique sociale avec l'idée de s'appuyer sur les potentialités locales ?

Les réponses à ces questions passent par un renforcement des partenariats entre les autorités locales et tous les acteurs économiques des territoires.
Lorsqu'elles mettent en œuvre leur Agenda 21 local, les collectivités territoriales pourraient donc décliner un certain nombre d'actions (partenariales, contractuelles, de sensibilisation, de recommandations, d'incitations…) en direction des milieux économiques[33]:

- **inciter à la mise en oeuvre d'une gestion environnementale de l'entreprise** : il s'agit notamment de la maîtrise de la consommation énergétique, de la gestion des déchets, de la réduction de la pollution de l'air et des émissions de gaz à effet de serre, de la mise en place de plans internes des déplacements des salariés et des marchandises. Ce programme doit être accompagné d'un processus d'évaluation des progrès réalisés et des résultats atteints (diagnostics environnementaux et énergétiques, mise en place d'indicateurs, processus d'amélioration continu). Il ne faut pas négliger l'effet d'entraînement que peut induire en la matière une grande entreprise auprès de ces fournisseurs et du tissu économique local, notamment auprès des petites et moyennes entreprises ;

- **promouvoir la participation et l'implication des salariés et syndicats** à la mise en œuvre et à l'évaluation de ces pratiques est indispensable. Ceci exige des programmes de formation et de sensibilisation. La gestion environnementale "participative" de l'entreprise offre un nouveau terrain de dialogue, de nouvelles sources de motivation. Elle permet surtout de traiter plus transversalement des enjeux de développement durable, y compris de l'amélioration des conditions de travail, d'hygiène et de sécurité, voire des enjeux de la mondialisation et des délocalisations ;

33 Entreprises, collectivités locales et citoyens partenaires pour les Agendas 21 locaux, rapport de 4D pour le MATE, avril 2000.

- **encourager la transparence et l'accès à l'information** pour les salariés et plus largement pour l'ensemble des acteurs (associations, actionnaires, élus, consommateurs…). L'entreprise n'est plus un lieu de production fermé, sans interactions avec son environnement (au sens large : patrimoine naturel, territoires, populations…). Les entreprises sont de plus en plus nombreuses à publier et à diffuser des rapports environnementaux et sociaux. Les acteurs du territoire doivent s'en saisir, non sans un sens critique et citoyen. Là encore les salariés, pivots essentiels entre l'intérieur et l'extérieur de l'entreprise, ont un rôle-clé à jouer ;

- **accroître les partenariats collectivités/milieu économique**. Ils peuvent faire l'objet d'engagements contractualisés (chartes d'environnement, contrats de pays et d'agglomération, PNR, Comité de bassin d'emploi, PLIE, systèmes productifs locaux...) ou plus volontaires (via les clubs d'entreprises, les accords avec les chambres de commerce et d'industrie, les chambres des métiers, les chambres d'agriculture ou encore avec les offices de tourisme). Ceci exige d'excellentes synergies et une compréhension commune des enjeux d'un développement durable au sein des services d'une même collectivité (service environnement/service économique notamment) et entre les différents agents économiques, sociaux et environnementaux (chambres de commerce et d'industrie, chambre des métiers, DIREN, ADEME…) ;

Le Schéma d'environnement industriel de Dunkerque

Cet instrument de planification (et également outil de concertation) a été mis en place pour la zone industrialo-portuaire pour concilier activités économiques et qualité de vie. C'est aussi un outil de concertation qui permet le dialogue entre industriels (activités sidérurgiques, pétrochimiques, agro-alimentaires et nucléaires), associations et collectivités locales de l'agglomération. Il sert à définir les règles d'implantation industrielle et d'aménagement, la planification des dessertes, le traitement paysager, les réseaux communs à plusieurs entreprises, et les cahiers des charges en matière de protection de l'environnement.
Ses partenaires sont les industries, le Port autonome, la Direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE), les associations, l'agence d'urbanisme…

- **encourager une gestion partagée et mutualisée par plusieurs entreprises** situées sur une même aire géographique. Cela permet d'optimiser les impacts socio-environnementaux de la production : gestion des flux de matière, planification des futures implantations industrielles, prévention des risques, traitement paysager, réseaux communs - approvisionnement en matières premières, distribution des produits, déplacement des personnes... Elle permet généralement des économies substantielles pour les entreprises qui y prennent part. C'est l'objet des zones d'activités industrielles, des districts industriels, des schémas d'environnement industriel, des fonctionnements selon le concept d'écologie industrielle ;

La gestion collective des zones d'activités industrielles

La zone d'activités industrielles de Landracres, Boulogne-sur-Mer est la première zone d'activité certifiée ISO 1400I. Son objectif est de permettre aux entreprises présentes sur le site de réaliser des économies d'échelle pour la gestion des impacts grâce à des structures collectives tout en protégeant la nature. L'écomanagement du parc paysager est privilégié. Après l'installation d'une station d'épuration biologique commune à toute la zone, déjà réalisée, les déchets et les transports seront les deux prochains chantiers. Les partenaires de l'initiative sont multiples : Conseil régional Nord-Pas-de-Calais, collectivités, Fédération Nord nature, chambre de commerce et d'industrie, services de l'Etat.

C'est en revanche à Grande-Synthe que se déroule la première expérience française d'écologie industrielle. Cette commune du Nord-Pas-de-Calais se lance depuis l'été 1999 dans l'écologie industrielle avec pour objectif de trouver des synergies entre les 21 entreprises (mécanique, électrique, transport...) présentes sur la zone industrielle des Deux Synthes. Une étude quantitative des flux de matière circulant dans les entreprises est en cours, cofinancée par le département, la commune et Gaz de France. Un travail plus qualitatif sur ces flux ainsi qu'une sensibilisation de l'ensemble des acteurs au concept d'écologie industrielle sont prévus par la suite.

- **contribuer à un ancrage territorial et à la participation au développement local des entreprises dans la durée**, qui puisse éventuellement offrir une alternative aux processus de délocalisations (bien souvent à la fois douloureuses pour les territoires de départ - perte d'emploi - et pour les nouveaux territoires ou pays d'accueil - risque de dumping social et écologique). Cet ancrage passe par des partenariats de proximité, historique et culturel, par la multiplication des débouchés locaux (production et consommation en un même lieu, ce qui permet par ailleurs de réduire les impacts environnementaux des transports) et évidemment par l'attractivité des territoires (offre d'un environnement et de services publics de qualité) ;

- **favoriser les conditions d'émergence de l'économie sociale et solidaire** qui vise à créer et distribuer des richesses autrement, par des démarches plus collectives et participatives. Ce type d'économie, qui répond à des besoins sociaux et environnementaux non remplis par l'économie traditionnelle, peut prendre des formes diverses à différentes fins : coopératives agricoles, régies de quartier, boutiques de gestion, associations, entreprises mutualistes… en vue de lutter contre l'exclusion, de réaliser de l'insertion par l'économique, de favoriser l'épargne solidaire, de promouvoir le commerce équitable ou l'agriculture biologique… ;

- **montrer l'exemple et orienter l'offre** : les collectivités locales ont, tout comme les consommateurs, les investisseurs ou encore les milieux financiers la possibilité (et le devoir ?) d'orienter l'offre vers des conditions de production sociales, écologiques et territoriales acceptables. Elles peuvent développer des politiques d'achats verts, d'achats de produits issus du commerce équitable, exiger des codes de conduite et de production des entreprises auxquelles elles font appel ou rédiger des appels d'offre avec cahier des charges contenant des clauses favorables à l'environnement et au social.

Déplacements et mobilité

En trente ans, dans les zones urbaines, le nombre de déplacements quotidiens effectués en voiture a triplé. Sur la même période, les agglomérations ont vu chuter la part du transport collectif et des deux roues. Entre juin 1999 et juin 2000, le trafic automobile a augmenté de 4 % tandis que celui des transports en commun a atteint à peine 2 %.

La ville est malade de l'automobile - encombrements, temps de déplacement, pollutions, nuisances - et en même temps l'étalement urbain a rendu son usage indispensable à de nombreux habitants qui ont été contraints de rechercher une localisation de leur habitat de plus en plus éloignée compte tenu des prix du foncier. Ainsi, au cours des quinze dernières années, la population urbaine a été multipliée par deux tandis que la surface urbanisée a été multipliée par trois. L'allongement des distances a été compensé par une plus grande vitesse de déplacement qui, elle-même, n'a pu être obtenue que par des investissements très importants en matière d'infrastructures routières. A leur tour, ces nouvelles pénétrantes urbaines ont généré de nouveaux flux de circulation. On est donc en présence d'un cercle vicieux dont il faut chercher à sortir.

Les réponses apportées par les villes en termes de politique locale de transports et de déplacements le sont principalement aujourd'hui par le biais des PDU, obligatoires pour les villes de plus de 100 000 habitants. Reprenant notamment les orientations préconisées par la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie du 30 décembre 1996, les villes agissent de différentes manières[34] :

- en limitant l'usage de la voiture tout en augmentant l'offre de transports en commun ; d'assez nombreux exemples, en particulier ceux de Strasbourg et de Nantes, montrent que le développement du tramway a été l'occasion d'un nouveau partage de l'espace public en faveur de la vie des quartiers. Certains PDU affichent des objectifs de baisse de la part modale de la voiture particulière (exemple : - 8 % dans les 10 ans à venir à Grenoble), et tous les PDU ont des objectifs ambitieux en matière d'augmentation de la part modale des transports en commun (de 2 à 6 % à l'horizon 2010 en général). Celle-ci est liée à une plus grande qualité des services et au développement de l'attractivité des réseaux : lutte contre l'insécurité, vitesse commerciale, plus grande fréquence, transports en commun en site propre…

L'offre de transports publics de La Rochelle

La ville de La Rochelle a fait le choix de développer le transport public en proposant un ensemble de services complémentaires et présentés sous le même label “autoplus”. Il s'agit :

- d'autobus standard ou articulés ;
- d'autocars desservant les communes périphériques ;
- de deux “bus de mer”, l'un reliant le vieux port au port de plaisance, l'autre traversant le vieux port et le chenal ;
- de vélos publics en libre service (les célèbres vélos jaunes de La Rochelle) ;
- de minibus sans chauffeur ;
- de scooters et véhicules électriques en location courte durée.

34 Cf. notamment : PDU : où en est-on ? Synthèse de l'analyse de 27 PDU, CERTU/GART, juillet 2000.

- **en (re-) dynamisant les déplacements non motorisés** ; la plupart des PDU ont pour ambition d'offrir une plus grande place aux modes "doux" et non polluants que sont la marche à pied et la bicyclette, notamment en leur consacrant des plans et des schémas directeurs accompagnés d'un certain nombre de mesures : réalisation d'itinéraires, amélioration du confort et de la sécurité, zones 30 facilitant la circulation de ces usagers "vulnérables", offre d'un stationnement public sécurisé ou surveillé pour les vélos, campagnes d'information et de valorisation, voire création d'une agence de mobilité (par exemple en projet à Romans-sur-Isère). Ces pratiques s'inspirent souvent de ce qui se passe dans les autres pays européens[35] ;

Modes de transports "doux" et Agendas 21 locaux

A Fribourg-en-Brisgau (Allemagne), les enjeux environnementaux sont intégrés dans la planification des transports et de l'urbanisme depuis les années 1970. Le tramway, les zones 30 ou encore un quartier sans voiture en sont des illustrations. La part des vélos représente 20% des déplacements. Les investissements en infrastructures cyclables sont soutenus depuis cette période : en 1997, le schéma cyclable comprenait 410 km de voirie, dont 200 km de pistes cyclables.

A l'inverse, à Ferrare (Italie), où la part des vélos représente 30 % des déplacements, on ne raisonne pas en termes de pistes cyclables mais en termes d'espace intra-muros unitaire. Dans le centre-ville historique, se côtoient sans encombre un nombre limité de voitures, beaucoup de cyclistes et quelques lignes de bus et des taxis collectifs. Les commerçants acceptent une certaine limitation de l'auto puisque 44 % des achats sont réalisés à vélo. La ville a notamment mis en place une zone à trafic limité ainsi qu'un bureau du vélo qui coordonne de manière transversale les travaux des adjoints en charge des transports, de l'environnement, de l'urbanisme, du tourisme....
Ces deux villes sont, chacune dans leur pays, des villes "leader" en matière d'Agendas 21 locaux.

- **en organisant le transport de marchandises et en favorisant les plans de mobilité en entreprises** ; la livraison des marchandises en ville pose des problèmes importants d'encombrements et de pollutions (le quart de la pollution urbaine serait imputable au transport de marchandises). Des expérimentations prometteuses en matière d'optimisation des tournées à partir de plates-formes de livraisons et de véhicules non polluants ont été menées à Toulouse et Bordeaux notamment. Par ailleurs, en juillet 2000, les deux-tiers des PDU prévoyaient d'encourager le co-voiturage (plan de mobilité pour le personnel d'entreprise). En revanche, toujours en matière d'acteurs économiques, les PDU se doivent d'attacher une plus grande attention aux dysfonctionnements sociaux et environnementaux liés à l'attractivité commerciale (grands complexes en périphérie notamment) ;

- **en agissant sur le stationnement** ; ce dernier est souvent comparé à une véritable "boîte à outils" de la politique des déplacements en ville. La réglementation, la tarification, l'évolution de l'offre sur voirie et en parcs, ou encore les parcs relais à l'entrée des villes permettent en effet de limiter l'usage automobile en fonction des utilisateurs (résidents, commerçants, véhicules utilitaires, touristes...) ;

35 Analyse de l'expérience de villes étrangères dans le domaine des déplacements non motorisés, rapport de 4D pour le PREDIT/METL, février 2001.

- **en cherchant à intervenir sur l'articulation entre urbanisme et déplacements** ; cela renvoie aux problèmes des formes urbaines, de densité, d'organisation de l'espace, à la localisation de l'habitat, des activités et des services. Il s'agit alors de renforcer la centralité et la mixité urbaine par le biais de politiques adaptées en matière de politiques foncières, d'actions à travers le POS pour limiter la périurbanisation, de stationnement ou encore de structuration urbaine autour des axes forts de transports en commun ;

- en favorisant l'approche intermodale ; seul un système de transport intégré combinant tous les modes de déplacement répond aux exigences du développement durable. La complémentarité entre les transports en commun, la voiture, la marche et le vélo doit se traduire par une véritable "chaîne écomobile". Le développement de parcs relais, l'aménagement de pôles d'échanges, une tarification et une billétique multimodale ou encore la possibilité de transporter des vélos dans les transports en commun sont autant d'expressions concrètes de cette intermodalité ;

- **en visant l'équité et la solidarité sociale ainsi que le changement des comportements** ; le volet social d'une politique des déplacements peut se traduire de différentes façons : desserte des quartiers d'habitat social, tarification différenciée ou gratuité, en fonction des usagers (chômeurs, étudiants…), accessibilité aux personnes à mobilité réduite... Quant à son volet communication, il doit permettre de sensibiliser sur les effets de la circulation automobile et d'influer sur les comportements de chacun.

Ecogestion des ressources naturelles, de l'énergie et des déchets

Le développement durable, on l'a vu, ne se réduit pas à une simple requalification de l'environnement mais l'écologie en est l'une des dimensions. Protéger les écosystèmes fragiles, économiser les ressources naturelles, réduire les consommations de matières premières et d'énergie, réduire la production de déchets sont des objectifs qui doivent être poursuivis en les soumettant aux objectifs sociaux et économiques.

L'approche écosystémique invite à lire un territoire, une ville, comme un écosystème qui, pour vivre, croître, se régénérer, s'adapter, opère des ponctions sur le milieu naturel, assimile des intrants qui, une fois utilisés, transformés, consommés, sont rejetés dans le milieu.
Dans la perspective d'un développement durable appliqué à la ville, il importe, d'une part, de prélever le moins possible de ressources naturelles, en tout cas dans les limites de la capacité de leur renouvellement, s'il s'agit de ressources renouvelables, ou de leur capacité de remplacement dans le cas de ressources non renouvelables et, d'autre part, de ne pas dépasser la capacité d'assimilation des écosystèmes.

Cela ne peut être rendu possible qu'en évitant tous les gaspillages et en essayant de boucler le cycle des produits par le biais du recyclage ou de la réutilisation des déchets. Plusieurs voies complémentaires apparaissent :

- limiter la consommation énergétique des villes, parce qu'elle est coûteuse et qu'elle contribue à la pollution atmosphérique ; dans ce domaine, les collectivités locales peuvent déjà agir à travers la planification urbaine, en favorisant la densification de leur agglomération, source d'économie d'énergie, et à travers la politique des transports, en freinant l'usage de l'automobile. D'autres mesures relatives à la maîtrise de la demande d'énergie, à l'utilisation rationnelle de l'énergie, à la diversification des sources d'énergie utilisables sont envisageables. Sont ainsi développées ou encouragées par certaines villes, la cogénération, la récupération de la chaleur industrielle ou du biogaz des décharges, l'architecture bioclimatique, l'isolation des bâtiments et l'information des consommateurs. L'utilisation d'énergies renouvelables (énergie éolienne, solaire, bois…) ou la production d'électricité décentralisée sont encore des solutions peu exploitées. Un certain nombre de structures d'appui existent pour mettre en œuvre ces stratégies (ADEME, associations techniques du Comité de liaison des énergies renouvelables (CLER), agences régionales de l'environnement, agences locales de l'énergie, syndicats spécifiques…). Des associations proposent aussi des outils spécifiques dans ce sens qui ont notamment pour avantage de privilégier une approche intégrée des démarches[36].

On notera enfin que le Programme national d'amélioration de l'efficacité énergétique de décembre 2000 offre un nouveau cadre global aux collectivités locales. Il prévoit notamment, d'ici la fin 2001, la constitution d'un réseau territorial d'une centaine de "Points Info Energie" destinés à informer les ménages et les entreprises sur les façons de limiter la consommation énergétique.

Économiser les ressources énergétiques : l'expérience de Besançon

Dès la fin des années 1970, la ville de Besançon avait engagé une politique d'économies d'énergie poursuivie depuis :
- désignation d'un élu à l'énergie et à l'environnement ;
- création d'un service électricité et chauffage ;
- création en 1984 d'une cellule "maîtrise de l'énergie" ;
- participation au réseau "Energie-cité" dont le siège est à Besançon.

À partir de ces différents engagements, un ensemble d'actions a pu être conduit :

• Economies d'énergie :
- gestion rationnelle du chauffage dans les bâtiments communaux (40% d'économies d'énergie) ;
- amélioration du réseau de chaleur qui dessert 20% du parc de logement ;
- équipement en lampes de basse consommation pour l'éclairage public.

• Utilisation des ressources énergétiques locales :
- système de cogénération de l'usine de traitement des déchets ;
- biogaz issu des boues d'épuration ;
- chauffage au bois de certains équipements ;
- géothermie ;
- solaire thermique et photovoltaïque.

>>>

36 Exemple de guide pratique : Agir localement pour l'efficacité énergétique et les énergies renouvelables, Réseau Sortir du nucléaire, janvier 2001.

>>>

• Transports :
- développement d'un réseau très dense de transports en commun (l'usage des TC est deux fois supérieur à la moyenne des villes françaises) ;
- équipement et gestion du parc des véhicules municipaux (GPL, formation des chauffeurs à la conduite économique…).

En ce qui concerne la lutte contre la pollution atmosphérique, et plus spécifiquement la lutte contre l'effet de serre, il est à signaler que certaines villes d'Europe se sont attachées à définir des plans locaux de lutte contre l'effet de serre, qui reposent essentiellement sur des mesures dans le domaine des transports et de la consommation énergétique de l'habitat et des bâtiments ;

Le plan de lutte contre l'effet de serre de Sarrebruck

La ville de Sarrebruck a mis en place un plan de lutte contre les changements climatiques. Ce programme s'appuie sur différentes mesures :
- un ensemble d'actions visant à modérer les consommations des entreprises et des particuliers (prêts à taux réduits consentis par les banques locales pour les projets économes en énergie) ;
- la modification des tarifs pour l'électricité (suppression de la dégressivité : plus on utilise, moins on paye) ;
- la réduction des émissions de gaz à effet de serre des bâtiments municipaux (-50 % en 16 ans) ;
- le chauffage urbain, basé sur la cogénération, qui concerne aujourd'hui 60 000 ménages et plus du 1/3 des besoins en chauffage de la ville ;
- le développement des énergies renouvelables à travers un programme “toits solaires” ;
- un train-tram, le “Saarbahn” qui va contribuer au développement des transports publics sur une large zone et permettre une réduction significative des émissions polluantes dues au trafic automobile ;
- la sensibilisation et l'information du public.

En définitive, la ville de Sarrebruck est parvenue à réduire ses émissions de CO2 de 15% entre 1990 et 1996. Notons cependant que ce programme qui s'appuie sur une régie, la Compagnie municipale de l'énergie, risque d'être compromis par la libéralisation du marché de l'énergie à l'échelle de l'Union européenne.

- limiter, d'une manière plus générale, la part des ressources naturelles dans la production et dans la gestion des territoires ; des réflexions théoriques menées par le “groupe de Carnoule[37]” et par le Wuppertal Institute ont montré qu'il est possible d'envisager une diminution très importante de la part des matières premières et de l'énergie dans la production, de la diviser par 4 ou même par 10 (facteur 4 ou facteur 10). Ces travaux peuvent être utilisés pour conduire des expérimentations avec des entreprises ou les collectivités locales d'une région donnée ;

37 Composé de 16 experts internationaux, le Groupe de Carnoule (réuni à Carnoule, dans le Var, en septembre 1995) a défini, dans le cadre d'une déclaration, les principes d'une diminution de la part des ressources naturelles dans le PIB, qui pourrait être divisée par 10 (facteur 10).

- assurer l'assainissement des eaux pluviales et des eaux résiduaires et prendre des mesures afin d'économiser cette ressource rare et de la recycler ; des techniques telles que la constitution d'un réseau séparatif pour le traitement des eaux pluviales et des eaux résiduaires, le recyclage des eaux grises, qui peuvent être utilisées pour des usages secondaires, le lagunage comme système d'épuration naturel des eaux, la rétention des eaux pluviales dans des bassins naturels peuvent être privilégiées. L'information et la sensibilisation des citoyens constituent également un levier d'action important ;

Le lagunage à Rochefort

Confrontée à l'insuffisance de ses moyens de traitement des eaux usées, Rochefort-sur-Mer a opté pour la réalisation d'une station de lagunage sur la base de l'expérience de Mèze (Hérault).
La station de Rochefort occupe 35 hectares de lagunes (environ 1 hectare pour 1000 habitants). Un prétraitement optimise le fonctionnement global de la station. Les boues d'épuration sont utilisées pour produire du biogaz permettant la production d'électricité utilisée par la station elle-même ou revendue au réseau EDF.
Les lagunes constituent par ailleurs un site favorable pour les oiseaux. La ville de Rochefort et la Ligue de protection des oiseaux (LPO) ont ouvert une structure d'accueil pour sensibiliser le public aux problèmes de la gestion de l'eau et à la découverte de la richesse biologique des marais littoraux (15 000 visiteurs par an).
La rentabilité de la station est aujourd'hui démontrée. Les coûts faibles de fonctionnement du lagunage (entretien et production d'énergie venant en déduction) ont permis à la ville de diminuer la redevance assainissement.

- réduire, dans la mesure du possible, la production de déchets et favoriser leur utilisation en tant que ressources ; il existe notamment des alternatives à l'incinération : la collecte sélective, le tri à la source, le compostage individuel ou encore la production de biogaz. Les collectivités ont l'entière responsabilité de leurs choix. Elles peuvent par exemple organiser la collecte de piles usagées, des huiles de vidange, des vêtements, distribuer des composteurs individuels... Le secteur des déchets a généré de nouveaux types de services. Il ne faut donc pas négliger la mise en place d'une politique du double ou triple dividende, favorisant l'emploi, l'intégration sociale et répondant à un souci écologique majeur ;

- associer le secteur du bâtiment et de la construction aux efforts en faveur du bouclage des cycles écologiques ; ce secteur génère en effet des prélèvements de matières premières et des déchets en quantités importantes, déchets qui peuvent être recyclés. Les chantiers de construction sont également sources de nuisances telles que le bruit, la circulation de camions ou la salissure des rues. D'autre part, la conception même des bâtiments influe sur la consommation de ressources naturelles et d'énergie. La qualité du bâti (bâtiments Haute Qualité Environnementale) et la bonne insertion des bâtiments dans leur environnement (proximité des services urbains, des transports publics, accessibilité, existence d'espaces publics...) conditionnent aussi la mise en oeuvre d'un développement urbain durable. Les collectivités locales sont aujourd'hui plus attentives notamment à la qualité architecturale des bâtiments et à la mise en valeur de leur patrimoine bâti qui participent à l'image de marque de la ville ;

- gérer les espaces naturels ; l'urbanisation doit connaître des limites au coeur même des villes et ne pas investir tous les espaces disponibles. Les espaces naturels, qu'ils soient urbains ou non urbains, sont en effet les garants d'un équilibre écologique, équilibre qui doit être préservé. Ils autorisent également le contact des citadins avec la nature ;
Les communes doivent valoriser les potentialités des sites dans lesquels elles s'inscrivent (présence d'un fleuve, d'une forêt, de ruisseaux, d'espèces faunistiques ou floristiques particulières, paysage, qualité de l'air…).

Promouvoir une gestion écologique des flux en réduisant les intrants, en économisant les ressources et l'énergie, en évitant tout gaspillage et en limitant ou en revalorisant les rejets est particulièrement adapté à l'échelon local et donc entre dans les attributions de collectivités locales soucieuses de développement durable.

Enjeux globaux et planétaires : la coopération Nord-Sud et la lutte contre les menaces globales

L'Agenda 21 de Rio insiste sur la nécessité d'insérer le développement durable dans le cadre d'une solidarité planétaire, en priorité dans sa dimension Nord/Sud. De fait, nous sommes entrés dans une ère nouvelle, celle de la globalisation de l'économie, des échanges et des flux financiers, mais aussi de la gestion des ressources naturelles et de l'environnement (l'effet de serre en est une illustration). L'amplification de ce mouvement de mondialisation risque cependant d'accentuer le développement d'un monde à deux vitesses, un clivage riches/pauvres au niveau des pays comme des hommes.

D'où l'importance d'inscrire les politiques locales dans le contexte international et de développer des actions de coopération décentralisée comme le préconise le rapport au Premier ministre de Laurence Tubiana "Environnement et développement, l'enjeu pour la France[38]" et comme le recommandaient déjà certaines ONG à la conférence Habitat II.

Par ailleurs, les menaces globales qui pèsent sur l'environnement, à savoir l'effet de serre, le trou dans la couche d'ozone, la désertification et l'appauvrissement de la biodiversité, ne peuvent être jugulées que si des actions locales sont menées. Ces actions, par exemple celles visant à lutter contre les changements climatiques, sont à double dividende ou même à dividendes multiples dans la mesure où elles permettent à la fois de lutter contre l'effet de serre, de diminuer la pollution locale, de réduire les consommations d'énergie et donc de réaliser des économies budgétaires et de créer des emplois par le biais du développement de nouveaux secteurs d'activité : énergie éolienne, énergie solaire, bois-énergie (biomasse), économies d'énergie…
De telles actions peuvent donner lieu à des opérations de coopération décentralisée.

38 Environnement et développement, l'enjeu pour la France, Laurence Tubiana, La Documentation Française, 2000.

Les collectivités locales ont donc un rôle prépondérant à jouer dans le domaine de la coopération. Ce thème a été au centre des travaux du Sommet des villes d'Istanbul (Habitat II) qui a été l'occasion de contacts multiples entre acteurs locaux du Sud et du Nord.
Il faut noter cependant que, même si de nombreuses actions sont engagées, soit directement par les collectivités locales, soit par des associations au titre de la coopération décentralisée, elles demeurent souvent déconnectées du reste de l'action municipale. Quant aux actions de type "jumelage", elles restent cantonnées en marge de la vie quotidienne des services. Ce n'est que récemment que sont apparues des conventions et des programmes d'action mieux articulés avec les autres politiques locales.

Ces programmes qui ont vocation à être intégrés à l'Agenda 21 local, peuvent prendre différentes formes :

- des actions de coopération décentralisée à proprement parler ; prolongeant la pratique des jumelages entre collectivités, elles consistent en des partenariats directs établis entre collectivités locales et étrangères mobilisant des financements publics sur un thème particulier. Cette forme d'aide au développement semble répondre plus efficacement aux besoins concrets des populations. Elle doit s'appuyer sur les associations de solidarité internationale et aussi sur les associations représentatives d'immigrés et ne pas se limiter aux seuls services techniques et administratifs municipaux ;

- des échanges d'expériences et des savoir-faire dans le sens Nord/Sud mais aussi dans le sens Sud/Nord ; la mise en réseau par la multiplication des contacts directs (rencontres, colloques, visites de terrain) ou indirects (sites Internet, banques de données, outils d'information,…) permet également aux collectivités locales françaises de s'ouvrir sur le monde et de connaître certaines "bonnes pratiques" de leurs homologues des pays en développement.
C'est le cas de la gestion des déchets de Curitiba au Brésil, des pratiques de démocratie participative dans certaines villes africaines (exemples de Rufisque au Sénégal dans le cadre d'un programme de coopération avec Nantes), du budget participatif de Porto Alegre ou des plans de développement durable de l'Etat de l'Amapa au Brésil. Notons qu'il est alors important que ces échanges fassent l'objet d'actions de sensibilisation ;

"Démocratiser radicalement la démocratie" : un réseau d'élus, d'habitants, de professionnels et d'associations pour la mise en place de budgets participatifs

L'expérience du budget participatif de Porto Alegre (Brésil) est connue en France grâce à la publication de l'ouvrage "Quand les habitants gèrent vraiment leur ville" par la Fondation Charles Léopold Mayer pour le Progrès de l'Homme.

Le réseau "Démocratiser radicalement la démocratie" s'est constitué en 1999 pour faire connaître l'expérience de Porto Alegre et susciter réflexions et expériences de collectivités territoriales.

Des rencontres ont été organisées sur ce thème à Grenoble, Grande-Synthe, Paris, Saint-Denis. Des réseaux identiques se sont également constitués au Sénégal, en Belgique ou encore en Espagne.

- la participation des populations d'origine étrangère à la vie locale ; la représentation des immigrés auprès des instances municipales et la pleine participation de leurs associations aux politiques sociale, environnementale, de coopération décentralisée sont deux démarches à privilégier ;

Montreuil (Seine-Saint-Denis) : coopération avec le cercle de Yélimané (Mali)

Environ 6 000 Maliens vivent à Montreuil, dont une forte proportion est originaire de Yélimané, en zone présahélienne.
La ville de Montreuil s'est engagée dans un programme de coopération-jumelage avec le cercle de Yélimané, en liaison avec les associations maliennes de Montreuil.
Ce programme a pour but de soutenir les actions du cercle de Yélimané qui vont dans le sens du développement durable ; ces actions concernent l'hydraulique agricole, l'eau potable, la santé, l'éducation, l'agriculture, le maraîchage, l'aide aux micro-projets économiques…

- promouvoir un "commerce équitable" et une "consommation citoyenne" ; ces actions s'appuient sur des productions des pays du Sud obtenues dans des conditions sociales, économiques et environnementales décentes. Il s'agit de privilégier le commerce équitable, de faire appel aux boutiques de solidarité ou de favoriser une consommation éthique. Les collectivités locales peuvent par exemple rejoindre les campagnes associatives qui leur sont proposées dans cette optique, comme la campagne de "l'Ethique sur l'étiquette" notamment pilotée par la Fédération Artisans du Monde, la campagne "Je vote commerce équitable" menée par Max Haavelar, ou encore "Bâtir sans détruire : les collectivités locales protègent les forêts tropicales", conduite par Les Amis de la Terre France. C'est ainsi que le Conseil régional du Nord-Pas-de-Calais et la ville de Lille indiquent désormais dans les appels d'offres pour la construction de bâtiments publics, que le "bois doit provenir d'une forêt locale ou être le résultat d'une gestion durable sous certificat FCS (Forest Stewardship Council)". Autre exemple : la ville de Rennes s'approvisionne en café Max Haavelar, label qui garantit que le café est produit et commercialisé dans des conditions sociales justes. Un certain nombre d'associations qui promeuvent ce type de consommation éthique ont d'ailleurs obtenu que soit réformé le Code des marchés publics pour faciliter ces pratiques. Ainsi, à partir de septembre 2001, les collectivités qui le souhaitent pourront invoquer des choix relatifs aux conditions sociales et environnementales de production pour justifier la préférence pour tel ou tel produit, malgré son coût d'achat plus élevé (ce qui, à présent était exclu pour des raisons de libre concurrence) ;

- lutter contre l'effet de serre au niveau local ; un certain nombre de réseaux de villes européennes se sont constitués dans ce but, comme l'Alliance Climat, la campagne ICLEI sur les villes et la protection du climat, ou dans une moindre mesure Energie-Cités (ce réseau étant plus axé sur une approche énergétique). Cette dernière approche semble d'ailleurs plus en cohérence avec les pratiques des villes françaises, dont la conscience et/ou la volonté de participer à un mouvement planétaire en vue de lutter contre le réchauffement climatique est net-

tement moins développée que celle de nombreuses villes situées en Allemagne, en Autriche, ou encore en Italie[39].
Consciente de cette spécificité, la Mission interministérielle de l'effet de serre a publié un guide à l'attention des collectivités locales[40] ; ce mémento présente non seulement les enjeux liés à l'effet de serre en France, mais surtout décline sous formes de fiches techniques les actions à mettre en place, que ce soit en matière d'urbanisme et de transport (PDU, flotte de véhicules, modes alternatifs…), d'habitat (HQE, isolation, chauffage…), de services (cogénération, réseaux de chaleur, déchets…), ou encore dans le domaine forestier et rural.

Les autres enjeux : tourisme, santé et sécurité alimentaire, culture et patrimoine, nouvelles technologies…

Au-delà des principales thématiques présentées ci-dessus, des Agendas 21 locaux se développent déjà ou se développeront à l'avenir à partir d'autres enjeux qui sont :
- la santé : effets de la pollution de l'air, de l'utilisation de produits chimiques, de l'amiante, des risques alimentaires, du saturnisme… ;
- la culture et le patrimoine : transmission aux générations futures d'un patrimoine architectural menacé de destruction et souvent rongé par la pollution, et d'un patrimoine culturel dont on craint l'uniformisation ;
- les nouvelles technologies : risques liés à la "fracture numérique", transparence et accès à l'information environnementale, nouveaux modes d'expression démocratique… ;
- le tourisme : protection et valorisation des atouts historiques, culturels, naturels et parfois industriels, problèmes d'accessibilité aux sites et monuments, conditions sociales de travail dans la profession touristique…

Tourisme urbain et développement durable[41]

La France est la première destination touristique mondiale. Son territoire est prisé non seulement pour son littoral, ses montagnes et ses campagnes (où les initiatives relevant de l'écotourisme se multiplient), mais aussi pour ses villes. Le tourisme urbain est en effet en pleine expansion. S'il génère des retombées économiques importantes, il est aussi source de pressions sur l'environnement naturel (exemples : eau, air, déchets) et urbain (exemples : patrimoine, architecture), ainsi que sur les populations (exemples : encombrements, bruit, culture). De ce fait, un certain nombre de villes françaises s'engagent dans des stratégies intégrées de développement touristique, qui contribuent à un développement urbain durable. Ainsi, Saint-Denis, ville de banlieue, s'ouvre au tourisme urbain ; Besançon met en place une stratégie pour diversifier son potentiel touristique dans le respect du patrimoine historique et naturel ; Lille développe un plan local d'action tourisme basé sur la concertation avec ses habitants ; Rennes promeut auprès de sa population, et en particulier auprès des plus démunis, un tourisme de proximité ; Avignon a mis en place un PDU tenant assez fortement compte des flux touristiques.

---

39 Mobilisation des collectivités locales françaises pour lutter contre l'effet de serre, rapport de l'association 4D pour le Services des affaires internationales du MATE, mars 1999.

40 Maîtriser le risque de changement climatique - Mémento des décideurs - Les collectivités territoriales engagées dans la lutte contre l'effet de serre, Premier ministre, Mission interministérielle de l'effet de serre, juin 1999.

41 Tourisme, territoires urbains et développement durable, rapport de 4D au MATE, janvier 2001.

LA DÉMARCHE ET LES OUTILS DE L'AGENDA 21 LOCAL

Cette partie vise à proposer aux collectivités locales et à leurs partenaires qui souhaitent se lancer dans la construction d'un Agenda 21 local ou concevoir une politique dans l'optique du développement durable des éléments méthodologiques à la fois sur la démarche, la mise en application des principes du développement durable et sur les outils permettant de rendre opérationnelle cette démarche. L'objectif de cette partie n'est pas de proposer une recette pour concevoir une politique territoriale de développement durable mais de proposer à la réflexion des outils et des expériences qui peuvent inspirer une collectivité locale en fonction de ses préoccupations et du contexte dans lequel elle opère.

La démarche

La démarche d'élaboration d'un Agenda 21 local est assez classique puisqu'elle passe par les étapes du diagnostic, de la détermination d'une stratégie, de la conception de plans d'action, de la mise en œuvre de ces plans et de l'évaluation. Ce qui en fait une démarche particulière sont les objectifs affichés (Cf. les principaux enjeux de l'Agenda 21) et la méthode utilisée qui repose sur la mise en œuvre de nouveaux modes de gouvernance.

Réaliser un diagnostic

Des expériences françaises de planification locale (projets de développement local, contrats de ville…) ont montré l'importance d'un diagnostic, d'une "photographie", d'une mise à plat de la situation actuelle et des principaux problèmes à résoudre, en amont de toute réflexion stratégique à moyen ou à long terme sur l'avenir d'un territoire.

Organiser les partenariats pour la prise de décisions : une nouvelle gouvernance

La complexité croissante de la société liée à sa fragmentation, à la multiplicité des lieux de décision, à l'imprévisibilité de l'avenir, au rôle que souhaitent jouer les différents acteurs économiques et sociaux dans la conduite de l'action publique, à la place de plus en plus grande que prend d'une manière quasi permanente le débat public, obligent à repenser en profondeur le processus de prise de décision.
Mettre en place un Agenda 21 local implique de mobiliser l'ensemble des acteurs du territoire. L'autorité politique locale ne peut plus être seule aujourd'hui à décider d'un projet commun à long terme, ni à conduire la mise en œuvre des actions qui en découlent, phase par phase, programme par programme. Il convient donc de construire des partenariats, d'inventer une maîtrise d'ouvrage partagée, des coordinations d'un type nouveau, **de nouveaux modes de gouvernance.**

Définition de la gouvernance urbaine

« La gouvernance urbaine c'est [...] la possibilité d'établir un cadre collectif d'action solidaire, de réflexion stratégique reliant les principaux acteurs autour du niveau de décision politique.[...] A chaque niveau, le partenariat doit pouvoir se concrétiser autour d'une stratégie commune, d'un cadre collectif d'intervention donnant du sens à l'action urbaine, d'un projet suffisamment mobilisateur pour motiver toutes les parties concernées ».

Extraits de « Défis pour la gouvernance urbaine dans l'Union européenne », Georges Cavallier, 1999.

C'est en fait de la construction d'un projet que naît l'identité collective. C'est lui, en quelque sorte, qui contribue à faire exister un territoire qui ne soit pas un simple espace de concurrence économique. La gouvernance locale repose donc sur la construction de projets concertés de développement territorial. Elle implique l'établissement de nouveaux partenariats sur le plan horizontal et sur le plan vertical et une redéfinition des règles et des principes de l'action publique.

• Promouvoir une coopération entre les services de la collectivité territoriale

Le développement durable, on l'a vu, sous-tend une approche transversale des problèmes. Cette transversalité exige elle-même de dépasser les pratiques et les organisations traditionnellement sectorielles des services des collectivités territoriales concernées comme des services de l'État.

La Mission développement durable de Grande-Synthe

La ville de Grande-Synthe (200 000 habitants), située dans l'agglomération de Dunkerque, s'est dotée d'une Mission développement durable chargée notamment d'opérer une sensibilisation au développement durable, notion peu connue au niveau local, en interne et en externe. Son action vise à :

- montrer le bien-fondé et les modalités pratiques d'une politique de développement durable ;
- informer, sensibiliser et mobiliser les différents acteurs locaux ;
- amener les acteurs concernés, dans la mairie et chez les partenaires de la ville, à identifier et formuler les actions pertinentes pour une politique de développement durable.

Le responsable de l'Agenda 21 a eu pour tâche de convaincre ses collègues de la pertinence du développement durable. Ce sont les rencontres formelles (séances de sensibilisation avec tous les directeurs de services) et informelles (discussions, échanges de points de vue) qui ont permis de faire avancer ce travail de longue haleine. Le responsable s'est efforcé de repérer, dans et avec les services, les actions répondant aux principes du développement durable, ce qui a permis de motiver les plus réticents et de les rendre partenaires de la démarche.

La ville a donc opté pour une approche en profondeur visant à modifier progressivement les comportements et les mentalités des différents acteurs de la ville ; il s'agit d'une politique des petits pas, ce qui explique la lenteur et la difficulté d'en mesurer aujourd'hui les effets.

L'idée de la municipalité est de faire en sorte que la démarche Agenda 21 local soit une démarche partagée par tous et que la politique municipale devienne une politique de développement durable.

• Encourager la coopération entre les communes

L'échelle de la commune n'est pas toujours la plus pertinente pour appréhender et gérer un certain nombre de problèmes. Le principe de subsidiarité, qui veut que les décisions soient prises le plus près possible des citoyens (Traité de Maastricht) doit, dans la mesure du possible, être appliqué dans la conception et la mise en œuvre de l'Agenda 21 local. En France, le grand nombre de communes de petite taille et la croissance des aires urbaines, notamment par extension des villes situées en périphérie, incitent à la constitution d'intercommunalités afin, d'une part de ne pas accentuer les fractures et les écarts entre territoires et, d'autre part, de limiter le gaspillage de ressources rares (financières, humaines, naturelles…).

Une Charte intercommunale d'environnement, étape préparatoire à un Agenda 21 local

Les villes de Saint-Denis et d'Aubervilliers ont choisi d'élaborer ensemble et en partenariat avec l'Etat une Charte intercommunale pour l'environnement. La signature de la charte est intervenue en octobre 1999. La constitution d'une communauté de communes, regroupant Saint-Denis, Aubervilliers, Villetaneuse, Epinay-sur-Seine et Pierrefitte étant désormais à l'ordre du jour, il est prévu d'étendre la charte d'environnement aux trois nouvelles communes, la compétence environnement lui étant transférée.
La création de la communauté de communes a retardé l'adoption par les villes d'Aubervilliers et de Saint-Denis d'un Agenda 21 local, initiative lauréate du premier appel à projets du ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement.

• Coordonner l'intervention sur un même territoire des pouvoirs publics situés à différents niveaux institutionnels

L'objectif est de parvenir à associer à la démarche et au projet Agenda 21 local tous les acteurs institutionnels intervenant sur le territoire : représentants de l'Etat, de la région, du département mais aussi des établissements publics tels que l'ADEME, les agences de l'eau… Les rapports entre toutes ces autorités sont essentiellement fondés sur le partage des responsabilités et la répartition des compétences. Ces rapports ont évolué, d'une part du fait d'une plus grande autonomie accordée aux collectivités locales à l'égard de l'Etat et, d'autre part, de la constitution de l'Union européenne. Par exemple, les territoires peuvent nouer des relations directes avec les institutions de l'Union européenne sans nécessairement passer par l'Etat.
Il s'agit donc de veiller à ce que le projet défini à une échelle territoriale particulière s'articule aux autres échelles de territoire.

• Mobiliser l'ensemble des acteurs économiques et sociaux du territoire et nouer des partenariats

Que ce soit pour préparer le diagnostic, pour concevoir la stratégie, définir le plan d'actions, participer à sa mise en œuvre ou évaluer les progrès accomplis, il est important d'associer tout ceux qui donnent vie au territoire par leurs actions : entreprises, commerçants, associations, etc. C'est en les associant à la démarche, en les rendant acteurs du projet, porteurs d'initiatives, que ce projet et son programme d'action auront le plus de chance d'aboutir.

Il est important également de créer ou de renforcer les partenariats entre les acteurs publics et les acteurs privés (banques, entreprises, prestataires de services urbains), partenaires incontournables du développement durable. Pouvoirs publics et secteurs privés doivent parvenir à s'entendre sur des projets communs propres à déclencher des dynamiques de développement répondant à l'intérêt général et sans qu'il y ait confusion des rôles.

Le projet d'agglomération du district de Poitiers

Le district de Poitiers a lancé en 1994 un projet d'agglomération dans l'esprit du développement durable :
- toutes les communes du district ont été fortement impliquées ;
- une concertation de plus d'un an a été menée avec tous les acteurs : plus de 500 décideurs économiques, culturels, sociaux, sportifs, associatifs y ont participé ;
- un livret de 70 pages et un questionnaire ont été distribués aux 56 000 foyers de l'agglomération, avec un taux de réponse de 8 %, ce qui est élevé ;

De très nombreuses réunions de quartier ont été organisées.
À partir de ces différentes initiatives, il a été possible de cerner les grandes lignes d'un consensus à partir desquelles a été élaborée la trame du projet d'agglomération.

• Créer les conditions d'une démocratie participative

L'idée de gouvernance implique que les habitants du territoire considéré - ville, agglomération ou pays - soient également associés à la réflexion en vue des décisions importantes à prendre. Cet impératif du développement durable fait l'objet du paragraphe suivant.

Le programme POLLEN de Bouguenais

La ville de Bouguenais, 15 000 habitants, située dans l'agglomération de Nantes, a mis en place le programme POLLEN, destiné à maîtriser l'étalement urbain et à protéger et valoriser les espaces agricoles et naturels de la commune. Le programme fonctionne à deux niveaux :
- sept groupes d'habitants ont été constitués pour réfléchir et proposer des actions à un conseil d'animation sur les thèmes suivants : agriculture, espaces boisés, Roche-Ballue, Port Lavigne, découverte de la vallée, vallée de Bougon et Rallye découverte ;
- le conseil d'animation, composé de responsables des groupes, d'élus, de fonctionnaires chargés du suivi du programme est, quant à lui, chargé de valider les propositions, d'assurer la cohérence générale du programme et de fournir la matière aux choix municipaux ultérieurs.

• Mettre en place un dispositif de pilotage de la démarche

En définitive, il s'agit de mettre en place un dispositif de pilotage du projet qui permette de faire valoir l'ensemble des principes qui viennent d'être décrits. L'objectif est de concevoir un mode de gouvernance original permettant d'élaborer et de mettre en œuvre un Agenda 21 local. Les schémas qui suivent donnent une idée de la composition et du fonctionnement possible d'un comité de pilotage.

Exemple : le dispositif de pilotage des contrats de ville

• Un comité de pilotage de la maîtrise d'ouvrage, co-présidé par le maire ou le président de la structure d'agglomération et le préfet, est composé des représentants des différents organismes impliqués directement dans le contrat. Ce comité de pilotage se réunit régulièrement pour donner son avis sur les décisions à prendre dans le cadre de la mise en oeuvre des programmes d'actions.
• Un chef de projet et une petite équipe de " maîtrise d'oeuvre urbaine et sociale " (MOUS), placés à côté du comité de pilotage et de son président, sont chargés de conduire, au jour le jour, les différentes opérations.
• Enfin, un Conseil local du développement social urbain, plus large, composé de l'ensemble des partenaires de la politique de la ville et de personnalités qualifiées, est consulté une à plusieurs fois par an sur le déroulement de la démarche, mais notons que cette instance s'apparente plutôt au forum du développement durable dont il est fait mention ci-après.

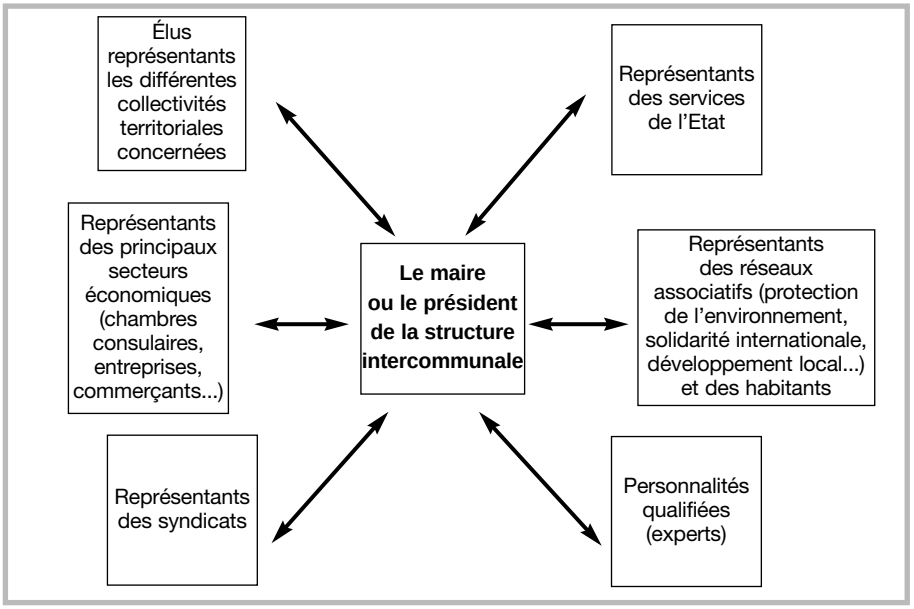
Organisation de l'Agenda 21 nantais

Les entités en charge de l'étude, de la validation et de la réalisation de l'Agenda 21 nantais sont ainsi composées :

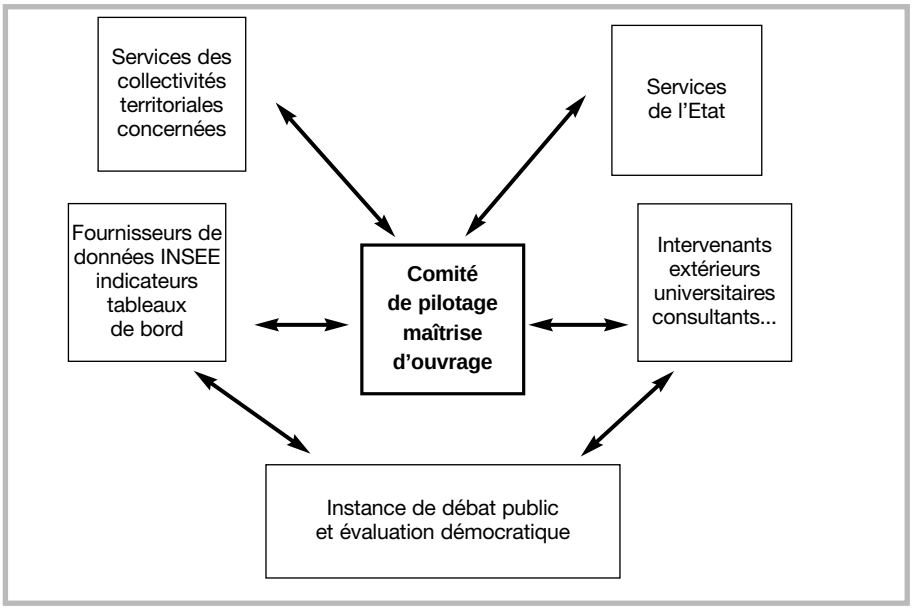
• un comité de pilotage, instance décisionnelle assurant l'interface entre les services de l'Etat et les services municipaux comprenant :
- des participants avec voix délibératives : 6 élus dont le député-maire, président, le président du Comité consultatif de l'environnement, 6 représentants des services de l'Etat, dont le directeur régional de l'environnement,
- des participants à titre de conseillers : la Mission environnement risques et ses correspondants dans les services.

• un Comité consultatif de l'environnement, assurant l'interface entre la population, les associations et la municipalité et composé de :
- 8 élus, dont les élus du Comité de pilotage,
- un représentant de chacun des 11 Comités consultatifs de quartier,
- 6 délégués des associations représentatives en matière d'environnement.

Exemple de composition du comité de pilotage



Exemple de fonctionnement de l'instance de pilotage



Organiser le débat public : la concertation avec les habitants

L'Agenda 21 de Rio met spécifiquement l'accent dans son chapitre 28 consacré à l'action des collectivités locales, sur la nécessaire adhésion de la population à l'Agenda 21 local, ce qui implique, au-delà des actions indispensables d'information du public et de sensibilisation, d'organiser une véritable participation des habitants, d'établir avec eux une relation de partenariat. Le débat public et la démocratie locale sont d'ailleurs souvent considérés comme le quatrième pilier du développement durable qui s'ajoute aux trois autres que sont le développement économique, le progrès social et la protection de l'environnement.

Il est cependant possible que la participation des habitants produise une demande sociale qui ne relève pas du développement durable. L'organisation d'une information des habitants et la constitution d'une culture commune du développement durable sont donc un préalable indispensable à la mise en place de structures de participation de la population. Cela vaut également pour les autres acteurs associés au processus.

La participation, proprement dite, passe par la mise en place de **"forums locaux du développement durable",** destinés à faire vivre le débat public accompagnant les Agendas 21 locaux. Comment concrètement organiser et faire fonctionner ces forums ?

Il existe en France de nombreux exemples de participation qu'il convient d'étudier et d'évaluer : les débats organisés à Strasbourg il y a quelques années autour du projet de tramway et aujourd'hui dans le cadre du projet d'agglomération assimilé à un Agenda 21 local, la démarche de Bègles qui combine comité de quartiers, assemblées d'arrondissement et décisions du conseil municipal, les débats organisés par la ville d'Athis-Mons dans le cadre de l'Agenda 21, la préparation du projet d'agglomération du district de Poitiers qui a donné lieu à de nombreuses réunions de quartiers, les réunions "bonjour voisin" de Saint-Denis, Romans-sur-Isère… De nombreuses initiatives étrangères peuvent également servir de références et inspirer des territoires français.

La révision du projet d'agglomération de Strasbourg

A Strasbourg, 2000 personnes ont répondu à un questionnaire diffusé par la Communauté urbaine par l'intermédiaire de deux médias : *Strasbourg Magazine* et *Les Dernières Nouvelles d'Alsace.*

Cette enquête a permis de connaître les principales préoccupations des habitants de l'agglomération sur des thèmes tels que les transports, la circulation, la sécurité, l'environnement, le cadre de vie…

Un "Comité citoyen" de 36 membres (12 titulaires et 24 suppléants) a été constitué par tirage au sort parmi 732 bénévoles qui s'étaient portés candidats dans le cadre de l'enquête. Ce comité qui s'est réuni plus d'une dizaine de fois depuis sa création, est devenu une force de proposition pour le Conseil de communauté dans le cadre du projet d'agglomération.

Le budget participatif de Porto Alegre

Le budget participatif de Porto Alegre (1,3 million d'habitants), au Brésil, est une technique d élaboration et de suivi du budget municipal par l'ensemble de la population. L'initiative avait été prise il y a 12 ans, après l'élection d'une nouvelle équipe de l'exécutif municipal (Parti des travailleurs). La méthode, améliorée d'année en année, est devenue une référence pour la gouvernance locale.

Il faut souligner ici que la place du secteur associatif est central. Les associations peuvent jouer et jouent déjà fréquemment un rôle précieux de "passeurs" entre les habitants, les collectivités territoriales et les autres acteurs locaux. Elles sont souvent à l'origine de la prise de conscience collective sur la nécessité d'agir dans le sens du développement durable. Leur implication dans le débat public permanent qui doit accompagner de bout en bout la démarche de l'Agenda 21 local est donc essentielle.
Mais attention ! Il ne faudrait pas réduire le débat public à un simple dialogue entre les responsables de la collectivité publique et les associations.

Evaluer la politique de développement durable

L'importance de mener des évaluations *a priori* et *a posteriori* des politiques publiques au regard des critères du développement durable.

Dans une circulaire en date du 11 mai 1999, Dominique Voynet s'est adressée aux préfets de région afin de clarifier la notion de développement durable, considérée comme le troisième objectif des contrats de plan Etat/régions. Cette circulaire a principalement mis l'accent sur l'importance de l'évaluation des politiques mises en œuvre dans le cadre des contrats de plan et des schémas de services collectifs au regard des principes du développement durable.

« L'évaluation *a priori* et *a posteriori* des projets et réalisations fait partie de cette démarche. Elle doit être mise en œuvre, non seulement pour l'exercice actuel des schémas de services et des contrats de plan Etat/régions, mais aussi pour toutes les opérations ultérieures. En effet, l'évaluation n'est pas l'annexe d'une politique, elle en fait intégralement partie : elle suppose de définir explicitement, dès le début, des objectifs, des paramètres de suivi, des échéances de contrôle voire de correction, et pour ce faire, d'ouvrir la concertation à tous les partenaires concernés », Dominique Voynet, circulaire du 11 mai 1999.

La ministre de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement propose de faire reposer cette évaluation sur trois axes :
- une estimation complète de l'intérêt et de l'impact de chaque projet et de chaque programme à l'aide d'une grille du développement durable ;
- la réalisation d'un profil environnemental de la région, permettant de mesurer l'état de l'environnement et l'impact des programmes et donc d'opérer des choix en toute connaissance de cause ;
- la mise en place d'indicateurs de suivi des principales politiques publiques.

Ces outils sont détaillés dans la partie suivante.

Cette démarche reste valable pour les projets et contrats d'agglomérations comme pour les chartes et les contrats de pays, même s'il n'y est pas fait référence explicitement.

La ministre a également tenu, dans cette circulaire, à replacer l'évaluation dans une démarche globale qui veut que la participation des citoyens aux décisions qui les concernent soit assurée : « Je suis convaincue que cette démarche sera mise en œuvre avec d'autant plus de succès que les représentants de l'Etat dans les régions et les départements auront à cœur d'organiser les débats publics nécessaires et d'associer les citoyens, sous des formes adaptées, aux prises de décisions », précise la ministre dans sa circulaire.

Pour aller dans ce sens, il semble tout à fait envisageable de tenter de développer une évaluation qui fasse directement intervenir les citoyens.

• L'évaluation démocratique

L'idée est de confier la mission d'évaluation des stratégies et programmes d'action dès leur phase de définition aux acteurs associés aux autres phases de l'Agenda 21 local et en particulier aux acteurs locaux et aux citoyens. Cela devrait permettre de renouveler les missions traditionnellement attribuées aux instances de débat public local. L'expérience montre, qu'en effet, les dispositifs de participation rencontrent des difficultés de fonctionnement dans la durée : les débuts apparaissent le plus souvent prometteurs, mais le nombre de participants a tendance à fléchir assez rapidement, peut-être faute d'objectifs précis donnés à moyen terme à l'instance de débat.

La démarche d'évaluation proposée par le rapport Viveret[42] fondée sur les exigences "d'indépendance, de rigueur, de pluralisme et de transparence" pourrait être appliquée aux Agendas 21 locaux. Il s'agirait d'inscrire concrètement le débat public et l'évaluation démocratique dans le processus de prise de décision et de conduite de l'action locale, étape par étape :
- établissement du diagnostic nécessaire préalable à l'élaboration de l'Agenda 21 local ;
- définition des objectifs stratégiques à moyen et à long terme ;
- préparation des programmes d'action ;
- mise en oeuvre de ces programmes ;
- ajustement des programmes.

Il pourrait ainsi être demandé à une instance locale créée à cet effet de porter régulièrement un jugement "évaluatif" sur l'action.

Bien entendu l'instance locale d'évaluation démocratique devrait pouvoir disposer de données statistiques et chiffrées fournies par des tableaux de bord et

42 L'évaluation des politiques et des actions publiques, Patrick Viveret, rapport au Premier ministre, La Documentation Française, juin 1989.

des indicateurs permanents ou d'autres informations - quantitatives ou qualitatives - apportées par des expertises ponctuelles. Elle devrait aussi avoir les moyens de financer elle-même des expertises complémentaires et même des contre-expertises.

Financer l'Agenda 21 local

Elaborer et mettre en œuvre un Agenda 21 local ne génère pas nécessairement des coûts supplémentaires importants pour la collectivité locale dans la mesure où il s'agit plus de concevoir autrement la politique urbaine ou la politique des pays plutôt que de superposer un nouveau dispositif aux dispositifs déjà en place. Il convient donc de s'appuyer sur les outils financiers existants qui sont ceux liés aux procédures contractuelles qui peuvent exister entre les collectivités locales, l'Etat, l'Union européenne, les établissements publics ou les entreprises du secteur privé.

Les modes de financements spécifiques ou conditionnés au respect des principes du développement durable sont encore très limités, mais devraient se développer si le développement durable gagne du terrain sur le plan politique et citoyen.
Les deux appels à projets lancés par le ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, qui ont permis aux villes lauréates de disposer d'une aide financière particulière pour expérimenter des démarches de développement durable constituent l'un des exemples de financement spécifique.

Les principaux outils

Ce chapitre présente un ensemble de moyens méthodologiques, techniques et financiers utiles à la préparation ou à la mise en oeuvre d'une politique locale s'appuyant sur le développement durable. Certains de ces outils existent par ailleurs et ont été développés dans le cadre d'autres politiques qu'une politique de développement durable. En fait, il existe peu d'outils méthodologiques nouveaux, construits pour les besoins d'une approche basée sur le développement durable. Ceux-ci restent à inventer en collaboration avec les acteurs de terrain : les élus, les responsables municipaux, les associations, les citoyens, les acteurs économiques… Les acteurs du territoire rural sont particulièrement demandeurs de tels outils méthodologiques pour mettre concrètement en œuvre un développement durable de leur territoire ; ils sont en effet plus démunis dans ce domaine que les territoires urbains.

Les outils du diagnostic territorial

L'importance d'un diagnostic, au départ de la réflexion pour un projet de territoire, a précédemment été soulignée.

Un organisme extérieur peut être chargé de réaliser ce diagnostic, c'est-à-dire de collecter, analyser et synthétiser les données quantitatives et qualitatives. Ce travail peut être établi à partir de différents éléments :
- un bilan réalisé en interne par les services de la collectivité locale sur leur propre fonctionnement et activité ;
- des enquêtes réalisées auprès de la population pour recueillir son avis sur la situation actuelle et connaître ses principaux souhaits, comme cela a par exemple été le cas à Grenoble pour la préparation de l'Agenda 21, à Poitiers et à Strasbourg lors de l'élaboration du projet d'agglomération ;
- la mise en place et le fonctionnement de groupes de travail réunissant acteurs locaux et habitants destinés à déterminer les principaux enjeux présents et à venir du territoire.

Plusieurs méthodes destinées à conduire un diagnostic de territoire ont été mises au point et peuvent servir de base à l'élaboration d'un état des lieux dans le cadre d'une démarche Agenda 21 local. En voici quelques exemples.

• La méthode proposée par le Comité de liaison des comités de bassin d'emploi (CLCBE)[43]

Cette méthode qui met fortement l'accent sur le rôle central des différents acteurs locaux prévoit un diagnostic en 6 phases :
Phase 1 - Engager la démarche à partir de la constitution d'un comité de pilotage ;
Phase 2 - Identifier les acteurs et constituer parmi eux un panel qui sera régulièrement consulté ;
Phase 3 - Repérer, grâce aux différents acteurs, les enjeux et les projets fédérateurs ;
Phase 4 - Hiérarchiser les enjeux et les projets ;
Phase 5 - Élaborer un premier document de synthèse - proposition de diagnostic - sur les enjeux et les projets ;
Phase 6 - Soumettre ces propositions et projets aux différents acteurs, organiser un débat, en vue de parvenir à un consensus aussi large que possible.

• La méthode de diagnostic proposée par l'École des territoires de la Mission de développement local de la Bergerie nationale de Rambouillet[44]

Ce document qui fait lui-même référence à la méthode du CLCBE, la précise en mettant l'accent sur plusieurs points :
- la nécessité d'une volonté politique au départ d'un projet de territoire ;
- les risques d'un diagnostic "clés en mains" produit par un bureau d'études sans concertation suffisante ;
- l'intérêt de l'étude des évolutions - des flux - à côté d'une photographie statique du territoire étudié ;
- l'intérêt d'établir des comparaisons avec d'autres territoires afin de placer la situation locale dans une échelle de référence ;

43 Construire un projet de territoire, Du diagnostic aux stratégie, Comité de liaison des comités de bassin d'emploi, CLCBE, DATAR, septembre 1997.

44 Élaboration et conduite d'un projet de territoire, Didier Minot, École des territoires, mission de développement local, novembre 1999.

- l'importance du repérage des différents projets latents et pas seulement ceux portés par les institutions ;
- la nécessité de confronter les conclusions des spécialistes aux avis des élus, des autres acteurs, des habitants.

• La méthode proposée par le Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (CERTU)[45]

Le CERTU a proposé en septembre 2000 une méthode permettant d'intégrer le développement durable dans les diagnostics territoriaux. L'étude-diagnostic qui en découle est réalisée en quatre temps.

1• Détermination : des objectifs du développement durable, exemples : assurer la diversité de l'occupation des territoires, faciliter l'intégration urbaine des populations, valoriser le patrimoine… ; des finalités du diagnostic territorial, exemples : créer une zone d'aménagement concerté, élaborer un schéma de développement touristique, élaborer une charte de l'environnement ; des spécificités du territoire concerné.

2• A partir de ces trois éléments, formulation : des thématiques à prendre en compte quel que soit le territoire et les finalités du diagnostic ; des questions principales découlant de chaque thématique et ciblées en fonction des spécificités du territoire et du niveau d'investigation.

3• A partir de ces deux éléments, choix des paramètres et indicateurs permettant de répondre au mieux aux questions principales regroupées dans les thématiques.

4• Traitement et interprétation de l'information.

Exemple :

Objectifs	Thématiques	Questions principales	Paramètres	Indicateurs
Assurer la diversité de l'occupation des territoires	1- Diversification du logement et des populations	Le parc de logement permet-il un mélange des populations ?	Accueil des plus démunis Diversité sociale dans les grands ensembles	Parc HLM / parc total Foyers d'accueil
	2- Mixité des fonctions urbaines	Les activités, services et commerces sont-ils intégrés dans le tissu urbain ?	Equilibre habitat / emplois / commerces / services	Taux d'emploi Commerces banals
	3- (../..)	...	...	...

Voici donc trois méthodes de diagnostic parmi d'autres, à la disposition des collectivités locales, pouvant servir de base à la formulation d'un projet de territoire.

45 Le développement durable, Approche méthodologique dans les diagnostics territoriaux, Dossier 105. Collection du CERTU, aménagement et urbanisme, septembre 2000.

Les outils pour l'information, la sensibilisation et la formation

L'adhésion sociale nécessaire au développement durable exige, en amont, information et sensibilisation des citoyens et des acteurs. Ce n'est qu'à cette condition que l'on peut espérer faire évoluer les mentalités et les comportements de chacun dans sa vie quotidienne, sa vie professionnelle et citoyenne ; c'est également la condition pour que les habitants soient à même d'interpeller leurs élus sur les questions de développement durable ou de participer à la construction et à la mise en œuvre d'un Agenda 21.

Il paraît donc nécessaire de développer, dans le cadre d'un Agenda 21 local, un ensemble d'actions adaptées à la démarche :

- information générale et sensibilisation de la population ;
- actions pédagogiques en direction du secteur scolaire ;
- actions de formation destinées aux services de l'Etat et des collectivités territoriales, aux élus, aux milieux associatifs et aux milieux professionnels.

Plusieurs exemples d'outils existants peuvent être présentés.

• Information et sensibilisation de la population

Dans la mise en œuvre des politiques de développement durable, la gestion de l'information joue un rôle déterminant. Il faut, d'une part, acquérir et mettre en forme les données économiques, sociales, environnementales relatives à l'activité passée (exemples : risques naturels, pollutions industrielles, taux de chômage…) et actuelle (émissions polluantes, espaces naturels…) et, d'autre part, rendre ces informations disponibles pour les citoyens et pour les décideurs.

Pour ce faire, le développement récent des technologies de l'information et de la communication offre des voies et des outils de travail extrêmement intéressants : bases de données et systèmes d'information géographique, statistiques et indicateurs, sites web, outils de diffusion et de visualisation multimédia et bornes interactives. Il est essentiel que ces nouveaux outils soient mis au service de projets citoyens.

La plupart des collectivités engagées dans un Agenda 21 local et/ou soucieuses d'une citoyenneté active ont mis en place des actions d'information et de sensibilisation de la population par le biais de différents outils :
- des publications comme par exemple « Le bulletin d'information sur l'Agenda 21 local d'Athis-Mons » ou encore « Le petit guide du développement durable à l'usage du citoyen » publié par la ville de Meylan ;
- des points d'accueil du public sur des aspects particuliers de la politique de développement durable tels que les agences locales de l'énergie de Grenoble et de Clermont-Ferrand ;
- des sites Internet.

L'Agence locale de maîtrise de l'énergie de Clermont-Ferrand

" L'Association pour un Développement urbain harmonieux par la maîtrise de l'énergie "(ADUHME) a été créée en 1996. L'une des missions principales de l'ADUHME est d'informer, sensibiliser et conseiller les ménages en matière d'économies d'énergie, notamment dans les domaines de l'habitat et des déplacements.
Cette expérience est jugée concluante puisqu'on estime qu'environ 60 % des foyers clermontois ont d'ores et déjà été touchés par les différentes actions entreprises.

• Actions pédagogiques en direction du secteur scolaire

Que ce soit en matière d'environnement ou en matière de solidarité internationale, un nombre important d'outils ont été réalisés et un grand nombre d'actions réalisées.

On peut par exemple mentionner, pour le premier champ, les mallettes pédagogiques **Rouletaboule et Ricochets** éditées par le réseau Ecole et nature, qui portent sur le thème des déchets, de la consommation, de l'eau et de l'environnement.

Pour ce qui est de la solidarité planétaire, les outils développés par ORCADES[46] , du réseau RITIMO[47] , se présentent sous formes de livrets, de vidéos ou encore de jeux. Mais la synthèse environnement / développement est difficilement et rarement réalisée dans les outils conçus pour le milieu scolaire.

Le label « Citoyenneté, Environnement, Développement » (CED) mis en place à la suite de la conférence de Rio par la Ligue de l'enseignement et de l'éducation permanente exprime le souci pédagogique d'articuler ces deux dimensions et d'articuler le local et le global.

L'ouvrage « Mission Terre - Au secours de la planète - Action 21 avec les jeunes », publié en 1994 dans sa première édition par les Nations Unies, l'Unesco, le PNUE[48] , le PNUD[49] et l'UNICEF et réédité par la suite en France avec l'appui du ministère de l'Environnement, constitue un document très complet de vulgarisation sur le développement durable en direction des jeunes ; il peut servir de base à des actions menées par exemples dans les écoles et collèges.

On constate donc un rapprochement entre les acteurs de l'éducation à l'environnement et ceux de l'éducation au développement qui cherchent à concevoir, de plus en plus, une éducation au développement durable et à la citoyenneté. Le Projet de dispositif pédagogique pour le développement durable, initié fin 2000 par un certain nombre de partenaires associatifs, institutionnels et privés (parmi lesquels Ecole et nature, ORCADES, 4D, l'Institut de recherche pour le développement, Gaz de France, Vivendi, CGE - la Lyonnaise des Eaux…) traduit bien cette volonté. Il doit aboutir à la création d'outils pédagogiques, à des méthodes d'animation et à des programmes de formation.

46 Organisation pour la recherche, la communication et l'action en faveur d'un développement solidaire entre le Nord et le Sud.

47 Réseau information tiers-monde.

48 Programme des Nations Unies pour l'environnement.

49 Programme des Nations Unies pour le développement.

• Actions de formation en direction des services de l'Etat et des collectivités territoriales

Elles sont encore peu nombreuses. On peut toutefois en signaler quelques-unes :
- le METL conduit des programmes de formation par l'intermédiaire du réseau des Centres inter-régionaux de formation professionnelle (CIFP) sur le management environnemental et le développement durable. Ces formations s'adressent aux services déconcentrés de l'équipement (directions départementales et directions régionales de l'équipement) mais aussi aux directions régionales de l'environnement (DIREN) et parfois aux personnels des collectivités territoriales ;
- il en est de même du Centre national de la Fonction publique territoriale (CNFPT) dont certains services régionaux ont entrepris d'organiser des sessions de sensibilisation au développement durable ;
- enfin plusieurs villes engagées dans une démarche d'Agenda 21 local, ont entrepris des actions de formation en direction des services. C'est le cas notamment de Nantes, d'Angers, du district de Montpellier ou d'Échirolles.

• Actions de formation en direction des élus

Elles aussi sont encore trop rares. Il convient cependant de signaler l'action du Centre d'écodéveloppement et d'initiative sociale (CEDIS) qui s'engage dans cette voie et qui a déjà réalisé plusieurs sessions de formation s'adressant aux élus (notamment à Bordeaux, Nice, Toulouse). Les associations nationales d'élus locaux devraient être sollicitées.

• Actions de formation en direction des milieux associatifs et des milieux professionnels

Il convient de citer ici l'exemple de Institut de l'écologie en milieu urbain (IDEMU). Créé en 1996 sur l'Ile-Saint-Denis (en Seine-Saint-Denis) en réponse à des besoins exprimés par des associations et des collectivités locales dans une zone particulièrement touchée par le chômage, l'IDEMU a développé un programme de formation axé sur l'insertion par l'économique, en s'appuyant sur le concept de développement durable et axé sur les métiers de l'environnement.

Une première expérience de formation "d'agents de l'environnement en milieu urbain" (ADEMU) a conduit à qualifier de véritables professionnels de l'environnement urbain ayant une connaissance de base de l'écologie et du développement durable.
Par la suite, l'IDEMU a diversifié son action et offre aujourd'hui un large ensemble de formations qui s'adresse non seulement à des associations mais aussi à différentes professions, aux personnels des collectivités locales, aux organismes HLM, aux services de l'équipement…

Signalons également les sessions de formation organisées par ORCADES à Poitiers, par EDA en région Nord-Pas-de-Calais ainsi que par l'Université d'été de l'École des mines de Saint-Étienne.

Les outils de l'évaluation

• Les grilles d'analyse pour le développement durable

A l'occasion des deux appels à projets lancés par le ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement en 1997 et 2000, **le ministère a conçu en collaboration avec ses partenaires et les membres du Comité de pilotage, une fiche d'évaluation des projets des collectivités locales**[50]. Celle-ci permet de mesurer la pertinence des projets par rapport aux objectifs du développement durable.
Cette grille constitue un outil utile pour toutes les collectivités locales désireuses de concevoir une politique relevant du développement durable pour tout ou partie. Elle permet d'évaluer comment le projet intègre la protection et l'amélioration de l'environnement, le développement économique, l'amélioration de la cohésion sociale et la lutte contre les inégalités et s'organise en terme de gouvernance. La nature du projet, sa faisabilité, son exemplarité, la prise en compte des principes du développement durable sont également examinés.

Christian Brodhag de la Commission française du développement durable, Laurent Cogérino de Rhônalpénergie – Environnement, Renate Husseini et Florent Breuil de l'Ecole nationale supérieure des mines de Saint-Etienne, ont pour leur part, mis au point **une méthode d'évaluation des politiques territoriales françaises en matière de développement durable**[51]. Il ne s'agit ni d'une évaluation de l'état de l'environnement (indicateurs d'état) ni d'une mesure de la pression existante sur l'environnement (indicateurs de pression) mais bien d'une méthode d'évaluation des politiques publiques (indicateurs de réponse institutionnelle). La méthode a pour but de mesurer la pertinence des opérations en cours ou projetées vis-à-vis des critères du développement durable.

Pour procéder à l'évaluation, quatre grands domaines ont été définis - environnement, social, économie et gouvernance - ainsi que leurs interfaces - environnement/social, environnement/économie, social/économie et services urbains (interface entre social et gouvernance). A chacun de ces huit grands domaines correspondent des thèmes auxquels sont associées des actions, celles-ci étant notées de A à E en fonction de leur caractère plus ou moins « développement durable ». Ces notations font ensuite l'objet d'une représentation graphique finale qui synthétise l'ensemble des notes obtenues par grand domaine et donne une image de la politique globale de la collectivité locale en matière de développement durable.

50 Cf : « Dossier de présentation des lauréats 2000, Deuxième appel à projets : outils et démarches en vue de la réalisation d'agendas 21 locaux », MATE, décembre 2000, p. 88.

51 Cf. in Journée d'échanges du 20 avril 1998, Atelier n° 1 « Les outils et démarches en vue de la réalisation d'agendas 21 locaux », MATE, août 1998, « Classement des actions des villes pour le développement durable, essai de typologie des agendas 21 locaux » par Christian Brodhag, Laurent Cogérino, Renate Husseini et Florent Breuil.

Le diagnostic du Grand Lyon en matière de développement durable

A la demande du Grand Lyon, Rhônalpénergie a réalisé, entre janvier et juin 2000, un diagnostic des politiques publiques de la Communauté urbaine à partir de la méthode mise au point par l'agence ; 173 actions développées par le Grand Lyon dans les domaines de l'environnement, de l'économie, du social et de la gouvernance ou dans les domaines croisés ont été notées et analysées. Au total, ce sont plus de 50 responsables d'opérations qui ont été rencontrés afin d'obtenir une description la plus exhaustive possible de la politique du Grand Lyon. Chaque opération décrite a ensuite été passée au crible des critères de développement durable. Au final, la note attribuée au Grand Lyon a été de 10,5 / 20, soit un niveau B. Il apparaît que les politiques menées par le Grand Lyon sont relativement équilibrées mais présentent plutôt des lacunes dans le secteur de l'économie et des services urbains.

• Les indicateurs du développement durable et les tableaux de bord

Disposer d'un tableau de bord et d'indicateurs en appui d'une stratégie locale de développement durable apparaît indispensable pour étayer la démarche, depuis la phase de diagnostic et tout au long des étapes de mise en oeuvre des programmes d'action qui en découlent. Ils en facilitent l'évaluation.

Les indicateurs de développement durable soulèvent cependant d'assez nombreuses questions :
- Est-il nécessaire de se doter d'indicateurs spécifiques du développement durable ou bien suffit-il de combiner des indicateurs existants ?
- Faut-il définir des indicateurs par champ (économique, social, environnemental) ou plutôt tenter de mettre au point des indicateurs transversaux ? Si oui, comment concevoir de tels indicateurs ?
- Des indicateurs, par nature quantitatifs, sont-ils suffisants ou faut-il les compléter par des informations qualitatives ?
- Faut-il disposer d'une batterie d'indicateurs ou plutôt d'un indicateur synthétique qui donne une image globale de la situation ?
- Les indicateurs et tableaux de bord ne doivent-il pas à la fois faire état de la situation du territoire étudié, décrire les évolutions, les flux, les pressions qui s'exercent sur ce territoire et indiquer les réponses qui y sont apportées ?
Les indicateurs ne doivent-ils pas permettre d'effectuer des comparaisons avec d'autres territoires ?

L'important est de définir à qui et à quoi sont destinés les indicateurs et les tableaux de bord, à quels objectifs répond la construction d'indicateurs. S'agit-il d'informer les habitants ? De disposer d'un outil d'aide à la décision pour les élus ? De disposer d'un outil de pilotage des politiques pour les techniciens ? De trouver un outil, s'il existe, remplissant toutes ces fonctions à la fois ? Les indicateurs construits dépendent de la réponse à ces questions, c'est-à-dire de leur fonction.

De même, il est important de s'interroger sur la place des indicateurs dans le système d'évaluation. Les indicateurs et tableaux de bord ne doivent pas faire office de processus évaluatif. L'évaluation, comme les autres phases de l'Agenda 21 local, doit faire intervenir l'ensemble des acteurs locaux et des citoyens ; si elle

est conçue de cette façon, c'est-à-dire comme une évaluation démocratique, les indicateurs et tableaux de bord ne constituent alors qu'un outil mis à son service. Il est également souhaitable que d'autres outils, d'évaluation qualitative notamment, complètent utilement le dispositif.

Différents travaux ont été menés dans le but de proposer des indicateurs du développement durable au niveau national (Institut français de l'environnement - IFEN-, Nations Unies) et au niveau local (programme RESPECT[52] et indicateurs européens). Les premiers ne sont pas directement utilisables par des collectivités locales mais participent d'une réflexion d'ensemble sur les indicateurs qui peut être éclairante pour construire des indicateurs plus locaux.

Les indicateurs nationaux de développement durable

Les indicateurs proposés par l'IFEN : l'institut a été sollicité par le ministère de l'Environnement afin de réfléchir à la mesure des progrès réalisés par la France en matière de durabilité, suite à l'adoption en 1997 d'une stratégie française de développement durable. Trois groupes de travail ont été mis en place afin notamment d'approfondir un certain nombre de questions d'ordre conceptuel et méthodologique ayant trait à la définition du développement durable à retenir, à l'échelle d'élaboration des indicateurs ou encore au niveau d'agrégation de l'information.

De ces travaux est ressortie l'idée selon laquelle l'IFEN devait se recentrer sur son rôle d'institut spécialisé de l'environnement et non du développement durable ; l'institut s'est donc donné pour mission d'élaborer des ensembles statistiques et des indicateurs globaux, au niveau national, axés sur l'entrée environnement du développement durable. Cette nouvelle grille de lecture et d'évaluation devrait être établie à partir de quatre grands thèmes :
- intégration de l'environnement aux secteurs économiques ;
- gestion des ressources naturelles ;
- émissions polluantes, c'est-à-dire performance des systèmes de production ;
- modes de vie (consommation, éducation à l'environnement, accès à la nature, inégalités écologiques…) ;
Ce travail est en cours.

Les Nations Unies ont proposé un ensemble de 134 indicateurs de développement durable, destinés à évaluer les trajectoires de développement des pays. Ceux-ci sont divisés en quatre groupes :
- les indicateurs sociaux,
- les indicateurs économiques,
- les indicateurs environnementaux,
- les indicateurs institutionnels.

Ces indicateurs sont actuellement testés par une trentaine de pays. La France, par le biais de l'IFEN, en a retenu 70 qui sont utilisés ponctuellement par les

52 Référentiel d'évaluation et de suivi des politiques environnementales des collectivités territoriales.

ministères, les services statistiques et les administrations. Pour les indicateurs concernant les pays en voie de développement, l'IFEN a travaillé plus d'un an et demi à leur test avec le ministère de l'Environnement tunisien.
Plusieurs pays sont en train de mettre au point leurs propres indicateurs à partir de ceux proposés par les Nations Unies. C'est notamment le cas du Royaume-Uni.

Les indicateurs locaux du développement durable

Le programme RESPECT (Référentiel d'évaluation et de suivi des politiques environnementales des collectivités territoriales) est axé, comme son nom l'indique, sur la préoccupation environnementale. Même s'il privilégie cette entrée du développement durable, il est important d'en signaler l'existence en raison de son objectif (le suivi des politiques locales), de sa démarche et de ses premiers résultats.

Ce projet soutenu financièrement par l'Union européenne dans le cadre du programme LIFE-Environnement, par le MATE et par l'ADEME et piloté par le CNFPT - École nationale d'application des cadres territoriaux (ENACT) de Montpellier, s'appuie sur un réseau de 30 collectivités territoriales (20 françaises et 10 d'autres pays européens). Il poursuit une précédente initiative des ingénieurs des villes de France (IVF) qui avait pour objet l'élaboration d'une base d'indicateurs avec une dizaine de villes françaises.

Le tableau de bord en cours de validation est composé de 73 indicateurs classés par grands thèmes :
- les milieux physiques (air, eau, sol) ;
- les pollutions et les nuisances (déchets, pollutions liées aux transports, bruit…);
- la protection de l'individu (santé, risques…) ;
- les économies de ressources naturelles (énergie, espaces naturels…) ;
- le cadre de vie (urbanisme, paysages…) ;
- la participation des habitants.

Les indicateurs européens proposés par le Groupe d'experts sur l'environnement urbain : en février 2000, s'est tenue à Hanovre la troisième conférence des villes durables européennes consacrée à la mesure des progrès accomplis par les collectivités locales ayant mis en place un Agenda 21 local. C'est à l'occasion de cette conférence qu'ont été présentés les travaux menés par le Groupe d'experts sur l'environnement urbain de la Commission européenne. Celui-ci avait en effet été mandaté par la Commission pour réfléchir aux indicateurs de durabilité à proposer aux collectivités locales membres de la Campagne des villes durables européennes.
Un ensemble de 10 indicateurs "pour la durabilité locale" a été présenté à Hanovre. Le Groupe d'experts sur l'environnement urbain a lancé un appel aux collectivités présentes afin de les inciter à tester ces indicateurs. Un groupe de travail s'est constitué autour des 82 collectivités locales qui se sont portées volontaires pour ce test. Dunkerque en fait partie pour la France.

Indicateurs européens communs : Groupe d'experts sur l'environnement urbain

Indicateurs de base

1 - Degré de satisfaction du citoyen à l'égard de la collectivité locale
Satisfaction globale des citoyens concernant divers aspects de la gestion municipale et du cadre de vie.

2 - Effets de l'activité humaine au niveau local sur les évolutions climatiques globales
Emissions de CO2 liées à la combustion énergétique (charbon, pétrole, gaz naturel) ; par la suite, lorsqu'une méthodologie simplifiée aura été définie, cet indicateur sera centré sur l'empreinte écologique.

3 - Mobilité locale et modes de transports (pour l'ensemble des habitants)
Distances parcourues quotidiennement et modes de transports.

4 - Proximité des espaces verts, des espaces publics et des services quotidiens
Accès des citoyens à des espaces verts et/ou à des espaces publics proches et à des services quotidiens.

5 - Qualité de l'air (extérieur)
Nombre de jours où la qualité de l'air est bonne.

Autres indicateurs (non obligatoires)

6 - Mode de transport des enfants scolarisés
Mesure des modes de transport utilisés par les enfants pour les trajets scolaires (aller-retour).

7 - Modes de gestion des pouvoirs publics et des entreprises de niveau local s'exerçant en accord avec les principes du développement durable
Pourcentage des organisations et institutions publiques et privées ayant adopté et appliquant des procédures respectueuses des principes de gestion sociale et environnementale.

8 - Pollution liée au bruit
Pourcentage de la population exposée à un niveau de bruit trop élevé (de jour, le soir, de nuit) et considéré comme nuisible.

9 - Occupation de l'espace dans une optique de développement durable
Importance des espaces et des sites restaurés, réutilisés et protégés dans une problématique de développement durable.

10 - Produits ayant obtenu une certification concernant la durabilité
Proportion des produits ayant un label "écologique" ou "organique", produits ou commercialisés, par rapport à la consommation totale.

Les indicateurs de suivi des politiques proposés par la ministre de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement : dans la circulaire du 11 mai 1999, adressée par Dominique Voynet aux Préfets de région et les appelant à réaliser des évaluations des politiques publiques au regard des critères de développement durable, 36 indicateurs sont proposés pour assurer un suivi des politiques.

Ces indicateurs sont répartis en quatre groupes : transports, espaces naturels et ruraux, énergie, enseignement et recherche.

Il est précisé que ces indicateurs ne sont pas destinés à couvrir tous les champs du développement durable mais à fournir quelques signaux indiquant les efforts demandés, les pressions à atténuer ou les résultats à atteindre.

Les outils financiers

Six types de financement peuvent contribuer au financement des programmes d'action successifs permettant la mise en oeuvre de la stratégie fixée par l'Agenda 21 local :
- les contrats de plan État/région ; il est prévu que 25 % des crédits issus des différents départements ministériels et des budgets des régions soient consacrés aux politiques territoriales, donc aux contrats de pays, aux contrats d'agglomération, aux PNR. Cela peut être l'un des moyens de financer la mise en œuvre d'un développement durable du territoire ;

- les crédits propres des ministères ; il est possible qu'à côté des contrats de plan auxquels ils participent, les ministères, en particulier ceux qui sont membres du Comité de pilotage des appels à projet sur les Agendas 21 locaux, abondent le financement de certains aspects de l'Agenda 21 local, notamment l'aspect « mise en œuvre » et « outils ». Les ministères membres du Comité de pilotage sont les suivants : ministère de l'Agriculture, METL, MATE (Datar et D4E[53]), DIV, ministère de l'Emploi, ministère des Affaires étrangères, ministère de la Culture et de la Communication et secrétariat d'Etat à l'Economie solidaire ;

- les financements européens à travers les différentes mesures qui concernent les politiques régionales (FEDER) ou sectorielles (programmes LIFE, URBAN, LEADER…) ;

- les financements apportés par des organismes publics ou les collectivités territoriales dans le cadre de leurs compétences propres tels que la Caisse des dépôts et consignations, l'ADEME, les Agences de l'eau, les conseils régionaux (hors contrat État/région), les conseils généraux, les chambres consulaires… ;

Exemple de mode de financement possible des collectivités locales sur le thème du développement durable

Dexia Crédit Local de France a signé en mars 2001 un protocole de partenariat avec l'ADEME visant à proposer aux collectivités locales et à leurs groupements des conditions de financement et des services adaptés à leurs besoins. Parmi les domaines de coopération qui pourront faire l'objet de conventions spécifiques figurent les actions de sensibilisation, d'information et de communication sur différents thèmes intéressant l'organisation des collectivités locales, les secteurs des déchets, des transports et de l'économie d'énergie, du développement durable, du management environnemental.

- les financements apportés par des entreprises ou des organismes privés dans le cadre d'accords contractuels s'inscrivant dans certains volets (notamment le volet économique) de l'Agenda 21 local ;

- les budgets annuels successifs des collectivités territoriales concernées.

53 D4E = Direction des études économiques et de l'évaluation environnementale.

Cette partie vise à donner un aperçu du processus Agenda 21 local en France, mais aussi en Europe, puisqu'il s'agit d'un mouvement d'envergure internationale. Cela permet ainsi de positionner la France dans cette dynamique et d'analyser les spécificités de sa démarche par rapport aux autres pays européens.

Les Agendas 21 locaux en France

"D'ici à 1996, la plupart des collectivités locales de tous les pays devraient mettre en place un mécanisme de consultation de la population et parvenir à un consensus sur un programme Action 21 à l'échelon de la collectivité. "

Cette recommandation, issue de l'Agenda 21 de Rio est longtemps restée lettre morte en France. La France est en effet l'un des derniers pays européens, avec l'Italie et l'Espagne, à s'être intéressée à la démarche Agenda 21 local en tant que telle (cf. tableau « Les Agendas 21 locaux en Europe », partie suivante). C'est à partir de 1996-1997 que les villes et agglomérations ont commencé à être actrices dans le domaine du développement durable. Ce retard est imputable, d'une part à la mobilisation tardive des instances politiques nationales, qui n'ont pas fait du développement durable ou de l'Agenda 21 local une priorité, et d'autre part à l'absence de relais significatif pris par d'autres acteurs (associations de maires et d'élus, associations d'environnement, de solidarité internationale, de développement durable, réseaux de villes internationaux…). La sensibilisation des élus et des citoyens n'a donc pas été assurée avant 1996 et réalisée de façon limitée après cette date, les notions de développement durable ou d'Agenda 21 local restant relativement confidentielles et plutôt réservés à un cercle d'initiés.

Caractéristiques du processus Agenda 21 local

Aujourd'hui, on peut estimer à une petite centaine le nombre de collectivités territoriales engagées dans un processus Agenda 21 local ou manifestant un intérêt pour une politique locale de développement durable, ce qui représente moins de 0,5 % des collectivités locales françaises. Les collectivités locales repérées sont celles qui ont été primées aux appels à projets du MATE et de ses partenaires, qui ont adhéré à la Campagne des villes durables européennes en signant la charte d'Aalborg, qui ont postulé au prix européen des villes durables ou encore qui ont annoncé avoir conçu un Agenda 21 local.

La difficulté d'avancer un chiffre sur le nombre de collectivités territoriales « ayant mis en place un Agenda 21 local » et les contestations qui peuvent s'éle-

ver à ce sujet s'expliquent par :
- l'absence de définition et de conception claires de ce qu'est un Agenda 21 local en France ;
- le fait que ces collectivités territoriales ne sont pas toutes passées à la réalisation ; sont comptabilisées dans la centaine de collectivités territoriales, des municipalités ayant fait des déclarations d'intention et annonçant des actions qui ne sont encore qu'à l'état de projet ;
- la difficulté de repérer des politiques ou des pratiques qui peuvent relever du développement durable mais ne sont pas identifiées comme telles ou ne sont pas labellisées « Agenda 21 local » et qui donc ne sont pas recensées.

TERRITOIRES	Lauréats des appels à projets du MATE	Villes ayant signé la charte d'Aalborg	Villes membres d'ICLEI	Prix européen des villes durables	Autres territoires engagés dans une démarche A21L
Aix-en-Provence - 13		X			
Ajaccio - 2A				P (1996)	
Angers - 49	L.00	X	X	P (1996)	
Alsace du Nord (ass.) - 67	L. 97				
Arcueil/Cachan/ L'Hay-les-Roses/Fresne - 94	L.97	X (Arcueil)			
Arras - 62					X
Athis-Mons - 91	L.97				
Autun - 71	L.00	X			
Avignon - 84		X			
Bègles - 33				P (1999)	
Belfort(90) / Mohamédia (Maroc)	L.97				
Béthune - 62					X
Bouguenais - 44	L.97				
Brumath (charte intercom) - 67	L.00				
Cagnes-sur-Mer - 06				P (1996)	
Calais - 62					X
Castres/Mazamet A61- 81					X
Chambéry/PNR Bauges et Chartreuse - 73	L.97	X			
Châteauroux - 36		X			
Chécy - 45		X		P (1999)	
Clermont-Ferrand - 63				P (1999)	
Comines/Saint-Amand-les-Eaux - 59					X
Dunkerque (Grand Littoral) - 59	L.97	X		P (1996)	
Dunkerque - 59				L (1996)	
Echirolles/Meylan/ Grenoble Alpes Métro - 38	L.00	X (Meylan)			

L = lauréat
P = projet déposé
C = certificat obtenu

CU = communauté urbaine
CC = communauté de communes

TERRITOIRES	Lauréats des appels à projets du MATE	Villes ayant signé la Charte d'Aalborg	Villes membres d'ICLEI	Prix européen des villes durables	Autres territoires engagés dans une démarche A21L
Entraigues-sur-la-Sorgue - 84	L.00				
Entre-Deux-Mers (C. de C.) - 33	L.00				
Epernay - 51	L.97				
Faches-Thumesnil - 59	L.97				
Figeac/Decazeville - 46					X
Gâtine (syndicat mixte) - 79	L.00				
Grande-Synthe - 59	L.97			P (1999)	
Grenoble - 38	L.97	X			
Haute Seille (C. de C.) - 39	L.00				
Issy-les-Moulineaux - 92		X		C (1997)	
Jura (Sydom du) - 39	L.00				
La Rochelle			X		
Langueux - 22		X			
Lille - 59		X	X	P (1996 et 1999)	
Lille (CU) - 59		X			
Lille (métro) + Roubaix - 59	L.00				
Loos-en-Gohelle/Liévin - 62					X
Longjumeau - 91				P (1996)	
Lorient (Communauté d'agglomération du Pays) - 56	L.00				
Lyon (agence locale de l'énergie - agglomération) - 69	L. 00				
Lyon (CU) + association Corail - 69	L. 00	X (CU)		C (1999) CU	
Lyon (RU) - 69					X
Mamoutzou (Mayotte)	L.97				
Marie Galante (C.de C.) - Guadeloupe 971	L.00				
Martigues - 13	L.00				
Midi-Pyrénées (ARPE) - 31	L.00				
Millau - 12					X
Montauban - 82					X
Montpellier - 34		X		C (1996)	
Montreuil - 93		X			
Montrevel-en-Bresse (district rural) - 01	L.00				
Nantes - 44		X		P (1999)	
Orléans - 45		X			P (1996) C (1997)
Pamiers - 09		X			

TERRITOIRES	Lauréats des appels à projets du MATE	Villes ayant signé la Charte d'Aalborg	Villes membres d'ICLEI	Prix européen des villes durables	Autres territoires engagés dans une démarche A21L
Pau (communauté d'agglomération) - 64	L.00				
Périgord-Limousin (PNR) - 24	L.00				
Poitiers (district) - 86	L.97				
Rennes - 35		X		C (1996)	
Rillieux-la-Pape - 69	L.97				
Rodez (CU) - 12					X
Romans-sur-Isère - 26	L.00				
Rouvroy-Avion (SIVOM) - 62	L.97	X (Avion)			
Saâles - 67				P (1999)	
Saint-Jean-de-la-Ruelle - 45		X			
Saint-Martin-de-Crau - 13	L.00				
Saint-Denis/ Aubervilliers - 93	L.97	X (St-Denis)		P(1996) St-Denis	
Saint-Valéry-sur-Somme - 80				P (1996)	
Strasbourg (Alsace Qualité Environnement) - 67					
Strasbourg (CU) - 67	L.00	X	X		
Tarbes - 65					X
Toulouse - 31					X
Tournefeuille - 31					X
Val-de-Drôme (district) - 26	L.00				
Valenciennes - 59		X		P (1999)	
Vierzon - 18	L.00				
Villers-Cotterets - 02	L.00				
Wickerschwihr - 68		X			

Sur la centaine de collectivités territoires citées, les initiatives prises par les collectivités locales au titre de l'Agenda 21 local ou en projets ne sont pas homogènes ; leurs caractéristiques sont également fortement liées aux objectifs fixés par le MATE et ses partenaires aux deux appels à projets, à savoir expérimenter des outils et des démarches en vue de mettre en place un Agenda 21 local et non concevoir un Agenda 21 en tant que tel.

Les réalisations ou projets sont de deux sortes. Certains concernent une stratégie globale et intégrée élaborée en partenariat avec les acteurs locaux et avec la participation des habitants, ce qui répond plutôt à la définition d'un Agenda 21 local tel que le conçoit l'Agenda 21 adopté à Rio ; les autres sont de nature sectorielle et concernent une politique particulière de la ville : environnement, déplacements, habitat, énergie/effet de serre, santé, action économique, tourisme… Pour ces dernières, on ne peut donc pas parler d'Agenda 21 local, mais de

projets ou d'actions qui ouvrent la voie à un futur Agenda 21.
Les outils et méthodes qui sont actuellement expérimentés dans le cadre de la mise en place d'un (futur) Agenda 21 local sont de nature diverse. Il s'agit d'outils de régulation (chartes, conventions, réglementations…), de moyens d'acquisition et de diffusion des connaissances, de dispositifs d'information, d'éducation ou de formation, d'outils pour la démocratie locale, de systèmes d'organisation de partenariats, de moyens de gestion (système de gestion environnementale, comptabilité environnementale...) ou encore d'outils d'aide à la décision, d'évaluation et de suivi.

Quant aux territoires concernés par la démarche, leur diversité est aujourd'hui plus grande car les mesures législatives prises en faveur des chartes de pays et des projets d'agglomération en 1999, dans le cadre de la LOADDT, ont contribué à ce que de nouveaux territoires, les territoires à dominante rurale et les agglomérations plutôt que les villes, s'intéressent au développement durable. On trouve ainsi :
- des agglomérations importantes comme celles de Strasbourg, de Lille, de Grenoble ou de Dunkerque ;
- des villes moyennes ou plus petites telles que Autun, Angers, Chambéry, Poitiers ;
- des communes situées dans la périphérie des grandes villes comme Grande-Synthe, Bouguenais, Rillieux-la-Pape ;
- et des territoires ruraux : PNR du Limousin, syndicat mixte de Gâtine, Val-de-Drôme…

Un rééquilibrage en faveur des collectivités locales du Sud de la France s'est, d'autre part, opéré entre le premier et le deuxième appel à projets, car les territoires du Nord étaient sur-représentés parmi les premiers lauréats.
Ce qui caractérise la démarche en France est son caractère volontaire, celle-ci étant simplement encouragée et appuyée par l'Etat, à la différence de ce qui se passe dans certains autres pays européens où elle est imposée aux autorités locales (exemples : Royaume-Uni, Suède). Elle est conçue dans l'esprit d'encourager les collectivités locales à innover, à expérimenter au niveau de leur territoire et donc suppose l'existence d'une volonté politique délibérée pour soutenir et concevoir le projet.

Les collectivités locales restent relativement libres dans leur expérimentation. Il n'existe notamment pas de cadrage méthodologique précis, comme c'est le cas par exemple avec les chartes d'environnement. Ce sont les acteurs du processus eux-même qui conçoivent leurs outils et références, au fil de leur expérimentation sur le terrain avec l'ensemble des partenaires locaux ; l'échange d'expériences avec d'autres collectivités locales françaises et européennes et les rencontres, réunions, groupes de travail entre différents acteurs soucieux de développement territorial durable permettent aussi aux municipalités de se doter d'outils et de méthodes.
Cela explique le développement de pratiques très diverses et parfois critiquées. En effet, il s'agit, comme pour la démarche qualité, à laquelle la démarche Agenda 21 est parfois comparée, d'une démarche d'amélioration continue, les territoires cherchant à progresser sur la voie du développement durable ; la situation de départ peut donc être très éloignée d'une situation de développement durable et demander d'importants efforts pour tendre vers une amélioration.

Les acteurs-moteurs de la dynamique Agenda 21 local

Les territoires français n'ont manifesté qu'un intérêt tardif pour la question de l'Agenda 21 local. Le manque d'information et de sensibilisation de la société française au développement durable et l'absence d'une culture environnementale et démocratique locale forte expliquent cet état de fait. Les acteurs qui se sont mobilisés en France sur la question du développement durable et de sa mise en œuvre à l'échelon local sont peu nombreux et disposent de peu de moyens, ce qui explique sans doute le faible impact de leurs actions sur les collectivités locales. Quant aux relais européens ou internationaux, ils ont peu faits sentir leur influence en France. Ce n'est que plus récemment que la mobilisation s'est intensifiée à la faveur des nouvelles dispositions prises par le gouvernement français et des nouvelles orientations européennes.

Les associations d'environnement et de solidarité internationale, de retour des conférences de Rio et d'Istanbul, ont été les premières à sensibiliser les collectivités locales à la problématique du développement durable et à les inciter à mettre en oeuvre des Agendas 21 locaux.

En 1996, à l'occasion de la préparation de la conférence sur les établissements humains d'Istanbul, quatre associations (CRID, Cités unies France, Fédération nationale des agences d'urbanisme, 4D) ont été chargées par le comité de coordination des contributions françaises à Habitat II de réaliser un recueil des expériences de développement durable des collectivités locales françaises publié par le ministère de l'Environnement.

Le Comité 21[54]a, pour sa part, réalisé, à l'occasion des élections municipales, un petit guide à l'usage des élus intitulé « Bien gérer votre commune aujourd'hui pour le XXIème siècle » les invitant à mettre en œuvre un programme local pour le XXIème siècle, autrement dit un Agenda 21 local. Il a été suivi, un an après, en décembre 1996, à l'occasion des assises nationales du développement durable, de la publication d'un ouvrage identifiant 75 expériences de développement durable classées en 21 entrées[55].

L'ensemble de ces documents a permis de sensibiliser au développement durable quelques acteurs, et notamment des collectivités locales, mais de façon limitée.

Les associations se sont montrées un peu plus actives à partir de 1996 mais sans parvenir à donner au mouvement en faveur des Agendas 21 locaux une ampleur importante. 4D a notamment organisé, dans différentes villes et en partenariat avec elles, des journées destinées à sensibiliser les acteurs locaux aux enjeux du développement durable et à échanger et confronter les expériences d'Agendas 21 locaux françaises et étrangères[56]. Des travaux de recueil d'expériences, de bibliographies, de réflexions sur différents aspects de l'Agenda 21 local ont été conduits

54 Comité français pour l'environnement et le développement durable, association créée en janvier 1995, issue de la fusion de trois associations : la Fondation européenne pour l'environnement, le Comité français pour l'environnement et l'Entente européenne pour l'environnement.

55 Le développement durable ? 21 entrées, soixante-quinze initiatives concrètes en France, Assises nationales du développement durable, Paris, 16 et 17 décembre 1996.

56 Journées de Lille (novembre 1996), de Poitiers (janvier 1997), de Grenoble (janvier 1998), de Bordeaux-Bègles (novembre 1998), de Nantes (mars 1999), d'Aix-en-Provence (novembre 1999) et de Toulouse (décembre 2000).

dans le but de fournir des outils aux collectivités locales intéressées par la démarche Agenda 21 local, mais aussi d'interpeller les élus sur ces questions.
Le Comité 21 s'est également attaché à remplir ce rôle de mobilisation des entreprises et des collectivités locales en mettant en place deux réseaux : Entreprises 21 et Cités 21.

En dehors de ces deux associations nationales, dont l'objet principal est la promotion du développement durable, il existe d'autres associations plutôt régionales ou locales qui ont soutenu le processus à leur échelle, de différentes manières et en mettant l'accent sur des entrées spécifiques de l'Agenda 21 local ; il s'agit notamment de l'Association des pratiques du développement durable en Rhône-Alpes, d'Environnement développement alternatif (EDA) dans le Nord-Pas-de-Calais, d'ORCADES en Poitou-Charente, de la Conférence permanente sur l'aménagement et l'urbanisme (CPAU) en Aquitaine...
Les associations traditionnelles d'environnement (les Amis de la Terre, le WWF, Greenpeace…), de solidarité internationale ou encore de développement local n'ont que peu servi de relais au message délivré à Rio.

Sur le plan institutionnel, les incitations à mettre en œuvre des Agendas 21 locaux ont émané principalement du MATE[57] , qui a lancé deux appels à projets en s'efforçant d'y associer d'autres partenaires publics et a organisé des ateliers thématiques de suivi des projets en région. Le gouvernement ne s'est pas explicitement engagé en faveur du développement durable et n'a encouragé les collectivités territoriales à mettre en place des Agendas 21 locaux qu'à la marge, à la différence de ce qui a pu se passer dans d'autres pays européens.

Les réseaux de villes européens tels que l'ICLEI, le CCRE, Eurocités, le Réseau des villes saines de l'OMS, la FMCU, réunis au sein de la Campagne européenne des villes durables, ont eu, quant à eux, une influence modeste en France.

Seulement six collectivités territoriales françaises se sont déplacées à Aalborg en 1994[58] pour la première conférence des villes durables européennes et ont signé la Charte d'Aalborg les engageant à concevoir un plan local de développement durable. A Hanovre, en février 2000, les représentants français étaient au nombre de 58 sur un total de 1 271 participants. En janvier 2001, le nombre de villes françaises ayant signé la Charte d'Aalborg s'élevait à 29. D'autre part, les travaux lancés dans le cadre du réseau la Campagne européenne des villes durables ne semblent pas attirer les villes françaises (exemple : en août 2000, une seule ville française sur 82 autorités locales s'était jointe au groupe de travail sur les indicateurs de durabilité).

Les collectivités locales françaises ont donc manifesté peu d'intérêt pour les réseaux européens et internationaux de villes constitués autour du développement urbain durable. En dehors du manque d'information sur le sujet ou du

57 De la Direction de la nature et des paysages (premier appel à projets) qui s'est transformée en Direction des études économiques et de l'évaluation environnementale (deuxième appel à projets).

58 Lille, Strasbourg, Lyon, Mèze, Nancy et Poitiers.

manque de motivation, cette faible représentation s'explique par le fait que les élus ne sont pas toujours convaincus du bien-fondé de faire connaître leurs pratiques en dehors des frontières et d'échanger avec les collectivités locales d'autres pays. La barrière de la langue, le coût des déplacements et surtout l'absence de financements à la clé constituent d'autres obstacles à la participation des communes, notamment pour les plus petites, qui sont nombreuses en France.

Les associations de maires ou d'élus, pour leur part, se sont peu intéressées à la problématique de l'Agenda 21 local, hormis l'association des Éco-maires. Cela traduit le manque de motivation ou d'information suffisante des élus français. Ce phénomène tranche avec ce qui se passe dans d'autres pays européens comme la Finlande où les associations des villes et municipalités ont joué un grand rôle dans la promotion de l'Agenda 21 local.

Aujourd'hui, la page de cette faible prise en compte du développement durable dans les projets de territoire, notamment à travers la réalisation d'Agendas 21 locaux, semble tournée dans la mesure où le développement durable est affiché comme une priorité dans les programmes nationaux et européens pour la période 2000-2006 . Les nouvelles lois adoptées en 1999, et en particulier la LOADDT, ainsi que les nouveaux règlements européens concernant les fonds structurels conduisent à une mobilisation des différents acteurs cités ci-dessus (associations traditionnels, associations de maires, institutions…) sur le thème de l'approche territoriale du développement durable mais aussi incitent directement le collectivités locales à agir.

14 sites témoins pour les contrats d'agglomération

L'article 26 de la LOADDT fait référence à l'Agenda 21 en proposant un processus de négociation des nouveaux « contrats d'agglomération ». La Datar et l'AMGVF (l'Association des maires des grandes villes) ont organisé de septembre 1999 à juin 2000 une opération de « recherche-développement » sur les contrats d'agglomération. Le rapport final regroupe, d'une part un rapport de synthèse et le rapport des 8 groupes de travail qui ont passé en revue les questions suivantes : le projet d'agglomération, la concertation, l'interpellation stratégique, les engagements mutuels, l'intercommunalité politique et la solidarité locale, politique de la ville et contrat d'agglomération, agglomération et système urbain, transversalité des politiques publiques et développement durable.
Les villes concernées sont : Bordeaux, Brest, Caen, Dunkerque, Grenoble, Lille, Lyon, Marseille, Montbéliard, Nantes/Saint-Nazaire, Orléans, Perpignan, Poitiers et Rennes.
L'originalité de cette opération a reposé sur une coopération très étroite entre les représentants des collectivités locales, de l'Etat et un réseau national d'experts.

Parmi les acteurs qui se mobilisent davantage figurent **les régions** qui pourraient, à l'avenir jouer un rôle-clé dans le développement futur du processus. Certaines régions sont en effet en train de prendre le relais de dynamiques impulsées pour l'instant uniquement à l'échelle européenne (Campagne européenne des villes durables) ou nationale. Elles mettent en place des réseaux de coordination régionale, des incitations financières, offrent un appui technique aux collectivités territoriales, conçoivent des outils, organisent des groupes de travail... Les régions Nord-Pas-de-Calais, Midi-Pyrénées ou Rhône-Alpes font ainsi preuve d'un certain dynamisme, ce qui est plutôt un signe encourageant pour le devenir de l'Agenda 21 local.

Appel à candidatures du Nord-Pas-de-Calais

Le Conseil régional du Nord-Pas-de-Calais a décidé la mise en place en novembre 2000 d'un programme régional de soutien aux Agendas 21 locaux. Un appel à candidatures destiné aux collectivités communales et intercommunales de toute taille a été lancé avec à la clé une aide financière pour les collectivités locales lauréates ayant le projet de développer une ou plusieurs opérations intégrées à un projet global de développement durable.
Cette initiative s'intègre dans une stratégie régionale du développement durable qui a été adoptée par le Conseil régional en janvier 2000 et s'articule autour de diverses mesures propres à impulser une dynamique en faveur du développement durable.

En définitive, le dernier mot appartient aux **collectivités locales**. La mise en place d'un Agenda 21 local reste une démarche volontaire portée par les élus et surtout par le premier d'entre eux : le maire. En France, les élus n'ont pas été sensibles au message délivré lors de la conférence de Rio. Ils commencent à s'y intéresser car la notion de développement durable creuse progressivement son sillon en France, devient plus populaire et inspire de nouvelles pratiques dans les entreprises, les syndicats, le milieu scolaire ou universitaire… et, bien sûr, au niveau des municipalités. Les nouvelles impulsions nationales et européennes devraient jouer à l'avenir un rôle important.

Les faiblesses de la démarche Agenda 21 local

Les collectivités locales qui se sont lancées dans l'aventure, convaincues de l'opportunité que constitue la mise en place d'un projet de territoire conforme aux exigences d'un développement durable, se heurtent néanmoins à certaines difficultés lorsqu'elles passent à l'action. En voici quelques-unes :

- le manque de connaissance sur ce qu'est le développement durable, ses enjeux, sa traduction en termes d'Agendas 21 locaux, tant de la part de la population, que des élus, des responsables municipaux, des associations locales, des acteurs économiques… ; cela oblige, avant toute initiative, à lancer des actions de sensibilisation et d'information en direction des habitants et à organiser la formation des élus et des responsables municipaux aux principes du développement durable et de l'Agenda 21 local pour qu'ils puissent s'approprier et porter la démarche, chacun à leur niveau ;

- la difficulté à mettre en œuvre une approche transversale et intégrée car l'organisation municipale est le plus souvent sectorielle ; les différents services n'ont pas l'habitude de travailler ensemble autour d'un projet ; il devient alors nécessaire d'inventer une nouvelle culture. La municipalité peut même être conduite à réorganiser les services pour assurer une plus grande transversalité. La tâche est également rendue plus difficile par le fait que les politiques nationales et les politiques locales ne sont pas toujours établies sur le même territoire et que les procédures nationales entrent parfois en contradiction les unes avec les autres. L'Agenda 21 local est avant tout un outil de mise en cohérence des différentes politiques sectorielles et non une façon de relabelliser une politique environnementale ;

- la difficulté à faire participer la population ; cela tient d'abord au fait qu'en amont, la municipalité est obligée d'assurer l'information et la sensibilisation des habitants avant d'organiser tout débat public, ce qui demande des moyens humains et financiers. Cet obstacle fait qu'en général, les collectivités locales préfèrent mettre d'abord au point leur projet en interne avant de le soumettre aux acteurs extérieurs à la municipalité. D'autre part, les collectivités locales, lorsqu'elles mettent en place des dispositifs de participation de la population, n'insistent pas toujours sur le rôle respectif des forces en présence, ce qui conduit à des déceptions de la part des habitants, une fréquentation en baisse des groupes de travail ou à des conflits. La municipalité doit veiller à ce que les règles du « jeu » soient clairement établies dès le départ, de préférence avec l'ensemble des participants ;

- la difficulté à agir au niveau intercommunal ; l'Agenda 21 local a mis en lumière l'intérêt de nouvelles aires territoriales qui ne correspondent pas à celles prises en compte par l'administration. Certaines collectivités locales ont créé une intercommunalité, mais bien souvent celle-ci préexistait à l'Agenda 21 local. Beaucoup de municipalités ont cependant choisi de rester dans les frontières administratives par facilité. Des difficultés apparaissent néanmoins lorsqu'un Agenda 21 local est développé en même temps à l'échelle d'une commune et à celle de l'agglomération, sans coopération entre ces deux échelles territoriales ;

- le manque d'informations et d'outils permettant de concevoir et de mettre en œuvre la démarche Agenda 21 ; par exemple, s'agissant de l'éducation au développement durable, les documents pédagogiques sont rares, voire inexistants et les organismes proposant des programmes de formation sont peu nombreux. Autre exemple : la mise en commun des expériences ou la mise en place de lieux de rencontres et de débats (réunions, groupes de travail…) est faible. Or, c'est à partir de ces échanges que se construit progressivement une culture commune à l'ensemble des acteurs et que des progrès sont accomplis dans la conception des outils et des méthodes ;

- la difficulté à pérenniser la démarche ; c'est un travail de longue haleine qui attend les collectivités locales lorsqu'elle se lancent dans un projet d'Agenda 21 local car à la base, le développement durable implique de changer les façons de penser et les façons de faire. Disposer de temps est donc l'un des plus gros atouts pour faire aboutir la démarche. Il faut d'autre part parvenir à trouver des mécanismes qui n'épuisent pas les volontés.

En définitive, le processus Agenda 21 local français est, après une phase de démarrage un peu longue, en phase de décollage. L'expérimentation des démarches à plus grande échelle devrait permettre de dépasser un certain nombre d'obstacles que des collectivités isolées peuvent difficilement franchir par manque de recul et de comparaison.

Les Agendas 21 locaux en Europe

Un travail confié par la DG XII (direction générale Recherche-science-développement) à une équipe de chercheurs européens a permis de dresser un état des lieux des Agendas 21 locaux européens fin 1999[59](cf. tableau) . Il souligne l'avance des pays scandinaves, de la Grande-Bretagne et des Pays-Bas, et confirme la faible et récente mobilisation des pays du Sud de l'Europe.

Le tableau doit toutefois être nuancé, notamment pour au moins deux raisons :
- les comparaisons sont effectuées en pourcentage des collectivités locales alors que le nombre de collectivités locales varie considérablement d'un pays à l'autre ; par exemple, la Suède compte environ 300 collectivités locales contre plus de 8 000 en Italie et de 36 000 en France ;
- les pratiques (quand il ne s'agit pas de simples affichages) qui se déclinent derrière l'appellation « Agendas 21 locaux » sont d'une grande diversité et intègrent à des degrés variables les différentes dimensions du développement durable. Néanmoins, le développement durable est globalement partout « tiré » majoritairement par les acteurs de l'environnement.

Les agendas 21 locaux en Europe

Début du processus/ Nombre d'Agendas 21 locaux en 1999	1992 - 1994	1995-1996	1997-1999
+ de 60 % des collectivités locales	Suède	Danemark	
20 % à 60 % des collectivités locales	Royaume-Uni Pays-Bas	Finlande, Norvège	
- de 20 % des collectivités locales		Autriche Allemagne	France, Irlande, Italie, Espagne

Sources : Prosuscom, DGXII, 1999

La diversité des approches

Pour donner un aperçu de cette diversité d'approches et de pratiques au sein de l'Europe, on peut citer et illustrer la typologie proposée par Cyria Emelianoff[60] qui distingue, dans les pratiques locales, les tendances suivantes :

- la mobilisation communautaire : au Royaume-Uni et en Irlande, les communautés sont l'unité qui favorise la diversité culturelle, les relations de proximité et constituent le niveau adéquat de responsabilisation face aux problèmes écologiques et aux enjeux démocratiques ;

59 Local Agenda 21 – Implementing LA21 in Europe. New Initiatives for Sustainable Communities , edited by William M. Lafferty. European Commission, ProSus, 1999.

60 La ville durable, un modèle émergent. Géoscopie du réseau européen des villes durables (Porto, Strasbourg, Gdansk), Thèse de géographie, Université d'Orléans, Cyria Emelianoff, janvier 1999.

- les éco-techniques et les éco-procédés : l'Allemagne et les Pays-Bas ont plutôt une approche technique (exemple : pots catalytiques) qui découle bien souvent de mesures fiscales et réglementaires fortes mises en place après d'importants dommages environnementaux ;

- les modes de vie durable : la Norvège, la Suède, la Finlande, le Danemark, les Pays-Bas, l'Allemagne et l'Autriche sont soucieux des impacts globaux de leurs comportements et gestes quotidiens (principe de "l'empreinte écologique", solidarité Nord-Sud et aide publique au développement, campagne des villes pour la lutte contre l'effet de serre...) ;

- la planification volontariste : les Pays-Bas, l'Allemagne et la Suisse sont fréquemment cités en exemple en matière d'urbanisme, d'habitat et de transports (villes compactes, localisation des activités, transports « doux »...) ;

- la qualité de vie : l'Italie, l'Espagne et la France sont plutôt sensibles à cette problématique et vantent « l'hospitalité urbaine » - terme emprunté au géographe Jean Viard - de villes telles que Montpellier, Aix-en-Provence, Nantes ou encore Rennes.

Les facteurs du dynamisme

Une rapide analyse des pratiques locales européennes permet de dégager les principaux facteurs de dynamisme qui contribuent à la mise en place d'un Agenda 21 local :

- le niveau d'institutionnalisation des politiques environnementales : contrairement aux autres pays, ceux du Sud de l'Europe se sont dotés tardivement d'institutions environnementales (ainsi l'Espagne possède un ministère de l'Environnement seulement depuis 1996 et l'Italie une Agence de l'environnement et de l'énergie depuis 1994) ce qui a freiné la mise en place des Agendas 21 locaux ;

- l'implication et la participation des pays à la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement : l'active participation de certains pays aux grandes conférences internationales les a incités à agir assez tôt localement. Par exemple, la Suède était en 1972 le pays hôte de la première conférence des Nations Unies sur l'Environnement qui s'est tenue à Stockholm. Le Danemark a organisé à Aalborg la première Conférence européenne des villes durables. L'Allemagne reçoit régulièrement les négociateurs sur les changements climatiques (Berlin, Bonn)... ;

- le « facteur culturel » et la présence de réseaux internationaux : la plus grande sensibilité écologique de nos voisins du Nord a facilité l'implantation de réseaux de villes qui ont ensuite contribué activement au processus (ICLEI, Alliance Climat, Energie-Cités...) ;

- la force des associations de villes et de régions et des réseaux nationaux : lorsque les réseaux nationaux de villes se saisissent de la problématique « développement durable », l'effet est fortement démultiplicateur (exemples de la

Norvège, de la Finlande, de l'Angleterre). Les créations récentes d'un certain nombre de réseaux à cette seule fin ne peuvent qu'être de bon augure (exemples : Réseau des villes et villages en faveur de la durabilité en Catalogne (Espagne), la Coordination nationale des Agendas 21 locaux italiens initiée par les villes de Ferrare et de Modène en Italie...) ;

- la force et la capacité du milieu associatif à initier et soutenir la démarche : le processus Agenda 21 local est en général peu porté par les grandes associations environnementales, à quelques exceptions près (WWF en Italie et en Suisse, les Amis de la Terre en Angleterre, France nature environnement en France). C'est davantage au niveau local et dans la diversité de sa représentativité (environnement, solidarité Nord-Sud, consommateurs, citoyenneté) que la contribution associative est la plus efficace ;

- le rôle de villes pionnières et d'élus porteurs : la volonté politique d'engager la ville dans un Agenda 21 local relève bien souvent de la prise de conscience (du « déclic ») ou de la sensibilité du maire et/ou de l'un de ses adjoints proches. On peut ainsi identifier dans chaque pays cité quelques villes d'avant-garde dont l'effet « boule de neige » est attendu. Ce sont ces villes que l'on retrouvera fréquemment citées en exemples dans divers rapports de la Commission européenne.
C'est là l'une des premières limites du processus Agenda 21 local : le risque est fort de voir se creuser l'écart entre quelques villes pionnières ou pilotes (capables, au-delà de leurs actions réelles, de bien communiquer et d'attirer des fonds européens) et les autres. Une militante associative italienne faisait ainsi remarquer que dans son pays, la majorité des Agendas 21 locaux se situent dans le Nord alors que les problèmes les plus criants tant du point de vue social qu'environnemental sont au Sud. Mais ce n'est pas le seul défi à relever.

Les défis à relever

Les collectivités locales mettant en place des Agendas 21 locaux rencontrent un certain nombre de difficultés. Elles doivent donc s'attacher à lever progressivement ces obstacles pour que le développement durable s'intègre dans les pratiques. Les principaux défis à relever sont les suivants :

- **trouver de nouvelles formes de démocratie participative** au-delà des simples partenariats et des actions d'information et de sensibilisation ; le processus Agenda 21 local offre aux villes une belle occasion de se tourner plus que jamais vers leurs habitants. Celles qui y participent ne sont pas en reste en matière d'information et de sensibilisation, d'envois de questionnaires à l'ensemble des foyers ou en direction de groupes d'acteurs plus ciblés. Mais la participation réelle en amont, dès la définition même de l'Agenda 21 local, reste l'exception. A noter qu'en Norvège, l'association des autorités régionales et locales a associé les Agendas 21 locaux à un renouveau de la démocratie locale ;

- élaborer des méthodes et des outils (programme d'actions, indicateurs) : les lignes directrices proposées par la Charte d'Aalborg se profilent généralement dans les programmes d'actions définis par les différentes collectivités locales européennes, qu'elles soient finlandaises ou espagnoles ; on y retrouve généralement 4 étapes principales, qui sont a) l'information et la sensibilisation, b) le diagnostic/état des lieux, c) la définition d'un plan d'action avec l'ensemble des acteurs, d) la mise en oeuvre d'outils et de processus d'évaluation (indicateurs notamment). Toutefois, le défi principal est de s'inspirer de ces lignes directrices et de les traduire dans les réalités locales ;

- impliquer les industries locales : très peu de villes réussissent à réellement associer et faire participer le milieu économique à l'élaboration des Agendas 21 locaux ; l'exemple de Calvià (Espagne) illustre très bien cela : en réaction à la pression touristique sur les milieux naturels et la vie sociale, la ville a mis en place depuis quelques années un Agenda 21 remarquable à beaucoup de points de vue. Mais elle a pour le moment globalement échoué à impliquer les constructeurs immobiliers par exemple. Des actions intéressantes en direction du milieu économique méritent d'être suivies du côté de la Suisse (Vevey, Canton de Genève) ;

- articuler le programme d'action avec les outils de planification : nous avons vu ci-dessus que la planification volontariste néerlandaise et alémanique est un atout important pour les pratiques locales de développement durable ; des pays comme l'Italie et la France, qui possèdent une multitude d'outils de planification articulés les uns aux autres doivent relever ce défi (pour ne prendre que l'exemple de la France : LOADDT, contrats de plan Etat/Régions, contrats d'agglomération et de pays...) ;

- dépasser les approches sectorielles : l'Agenda 21 local ne peut pas être qu'environnemental ; c'est le reproche qui est souvent fait aux actions développées dans le Nord de l'Europe. En avril 1998, la Norvège a d'ailleurs publié un Livre blanc visant à remplacer ses programmes environnementaux municipaux par des Agendas 21 locaux en soulignant les différences : ceux-ci visent à intégrer les interconnexions entre actions locales et impacts globaux, à mettre en place de nouvelles structures de dialogue et enfin à davantage se soucier du long terme par le biais d'une planification renouvelée.

Il reste donc beaucoup à faire pour que le développement durable trouve une traduction dans les projets et les politiques des autorités locales. L'échange d'expériences entre les collectivités locales de différents pays européens peut être une bonne opportunité de consolider les acquis et de progresser dans la voie d'une meilleure prise en compte des principes du développement durable. La France est ici concernée au même titre que les autres pays européens ; elle doit s'enrichir de nouveaux instruments et de nouvelles pratiques à partager avec d'autres pays.

CONCLUSION

Depuis quelques années, l'idée du développement durable fait largement son chemin en France, notamment auprès des administrations centrales, des collectivités territoriales et de leurs partenaires socio-économiques.

Différentes pratiques - planification et développement local, développement social urbain, chartes pour l'environnement, parcs naturels régionaux, politiques contractuelles - ainsi que des expérimentations récentes - notamment celles que les appels à projet du ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement ont contribué à mettre en oeuvre - ont permis d'accumuler un savoir-faire qui peut être mis au service de l'Agenda 21 local.

Des outils législatifs et réglementaires nouveaux sont également disponibles. Parmi ceux-ci, la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains et la loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, facilitent une prise en compte territoriale du développement durable.

Même si la France avait pris du retard dans ce domaine par rapport à d'autres pays européens, les conditions semblent aujourd'hui favorables au développement de pratiques innovantes.

Il faut dans ce contexte poursuivre et renforcer différentes actions engagées au cours des dernières années : favoriser le développement de nouvelles démarches locales dans l'esprit de développement durable, multiplier les échanges d'expériences, poursuivre la concertation entre acteurs aux niveaux régional, national, européen, approfondir certains thèmes tels que la gouvernance et la participation.

Le développement durable en effet, implique une démarche partenariale associant autour de la collectivité territoriale, les différents acteurs locaux ainsi qu'un fort développement de la démocratie participative à côté de la démocratie représentative.
Gouvernance locale, participation et débat public devront faire l'objet de réflexions, d'approfondissements, d'expérimentations afin que de nouvelles règles du jeu soient inventées, dans les prochaines années, au service de l'Agenda 21 local.
Il appartient aux équipes municipales issues des élections de mars 2001, d'être les principaux initiateurs d'une avancée dans ce domaine.

Annexe 1 – Eléments bibliographiques sur l'approche territoriale du développement durable

1- Développement durable

Association 4D (Dossiers et Débats pour le Développement Durable) : *Les mardis de 4D – Le développement durable en débats*, décembre 2000.

Antoine S., Barrère M., Verbrugge G. : *La planète Terre entre nos mains. Guide pour la mise en oeuvre des engagements du Sommet planète Terre*, Paris, la Documentation française, 1994.

Barrère M. : Terre patrimoine commun, *La science au service de l'environnement et le développement,* Paris, éd. La Découverte, 1992.

Brown L., Flavin C., Postel S., Beaud M. : *Le défi planétaire : pour une économie mondiale, écologique et durable*, Paris, Sang de la Terre, 1992.

Commission des Communautés européennes : *La question urbaine : orientations pour un débat européen*, Luxembourg, Office des publications officielles des communautés européennes, mai 1997.

Commission des Communautés européennes : *Vers un développement soutenable : programme communautaire de politique et d'action pour le développement durable et respectueux de l'environnement*, Luxembourg, Office des publications officielles des communautés européennes, 1992.

Commission française du développement durable : *Activités de la Commission Française du Développement durable, année 2000,* MATE, décembre 2000.

Commission française du développement durable : *Répertoire 1- Les acteurs 2- Les actions 3- Les organismes de recherche 4- Les organismes de formation 5- Bibliographie*, décembre 1998.

Commission française du développement durable : *Rapport 1996 : Contribution au débat national et Rapport 1997 : de la prise de conscience à la mobilisation*, Paris, CFDD.

Crabble G., Pellet T., Raboud G. et al : *Privé de planète ? Pour un développement durable au Nord et au Sud,* Collectif tiers-monde de Poitiers, Namur-Bouges, Artel, 1992.

Dexia, Crédit Local de France : *Le guide du développement durable*, janvier 2000.

Essambert B : *Les conditions et les moyens du développement durable, Un guide pour l'action.* Paris, Commission française du développement durable, 1994.

Harribey J. M. : *Le développement soutenable,* Paris, Economica, 1998.

Sachs I. : *L'écodéveloppement. Stratégies de transition vers le XXIème siècle,* Paris, Syros, 1993.

Theys J. (dir.) : *L'environnement au XXIème siècle : GERMES, Volume 1 : les enjeux,* Cahier 15, novembre 1998 *; Volume 2 : visions du futur,* Cahier 16, juillet 2000 ; *Volume 3 : démocratie et politique à long terme,* Cahier 17, juillet 2000

Tubiana L. : *Environnement et développement. L'enjeu pour la France*, Rapport au Premier ministre, collection des rapports officiels, La Documentation française, Paris, 2000.

Von Weizsäcker E. U., Lovins A. B., Lovins L. H. : *Facteur 4. Deux fois plus de bien-être en consommant deux fois moins de ressources*, Un rapport au Club de Rome, Terre vivante, 1997.

« Action 21. Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement. Déclaration de principes relatifs aux forêts », Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, *Nations Unies*, New York, 1993.

« Notre avenir à tous » (rapport Brundtland), *Commission mondiale sur l'environnement et le développement,* les Ed. du Fleuve, Montréal, 1988.

« Mission terre. Au secours de la planète. "Action 21" avec les jeunes », *Paris, ministère de l'Environnement* en association avec les Nations Unies, 1994.

Publications des assises nationales du développement durable des 16 et 17 décembre 1996, Maison de l'Unesco, *ministère de l'Environnement* : 7 documents disponibles.

« Pour aborder le XXIème siècle avec le développement durable », CIRED, textes édités par Solange Passaris et Krystyna Vinaver, *Economies et sociétés*, n° 1, 1998.

Dossier le développement durable, in *L'Encre verte*, *Revue d'éducation à l'environnement,* n° 38, été 2000.

« Le développement durable », les Entretiens CNRS/ASTS de la médiation scientifique et technique, mardi 31 mars 1998, CNRS Paris, 2ème trimestre 1998.

« Le développement durable », Cahiers de la Fondation AILES, co-éd. AILES/4D, *Devenir n° 21,* 1995.

« Le développement durable », Edition spéciale, *L'Observateur de l'OCDE.*

« Les conditions d'une transition vers le développement durable », *Les Cahiers de Global Chance*, 1995/4, n° 5, 1995.

« Une terre en renaissance : les semences du développement durable », *Le Monde Diplomatique*, Savoirs n° 2, 1994.

« De l'environnement au développement durable », *Revue d'économie régionale et urbaine*, n° 1, janvier 1995.

« Développement durable. Enquête », *L'environnement Magazine*, n°1553, décembre 1996.

« Réaliser le développement durable », *Ecodécision*, vol. 15, hiver 1995.

2- Territoires et développement durable/ Agendas 21 locaux

Antoine S., Mettelet C. : *Bien gérer votre commune aujourd'hui pour le XXIème siècle*, Paris, Comité 21, 1996.

Brunet R., Brodhag C. : Godard O. : « Territoires et développement durable » *in Pouvoirs locaux*, n° 34 III/1997.

Cavallier G. : « *La France à Istanbul +5 ». Préparation de la Session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations Unies devant être consacrée, en juin 2001, à l'examen et à l'évaluation d'ensemble de la mise en œuvre du programme pour l'Habitat*, Rapport national, Premier bilan des progrès accomplis par rapport aux engagements et aux stratégies du « plan mondial d'action » adopté à Istanbul en juin 1996 par la conférence des Nations Unies sur les établissements humains (Habitat II – sommet mondial des villes), juillet 2000.

Charlot-Valdieu C. et Outrequin P. : *La ville et le développement durable*, *Cahiers du CSTB* (Centre scientifique et technique du bâtiment), livraison 397, mars 1999.

Commission des Communautés européennes : *Le Livre vert sur l'environnement urbain*, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement, juin 1980.

Commission européenne : *Cadre d'action pour un développement urbain durable dans l'Union européenne,* Politique régionale et cohésion, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 1999.

Commission européenne : *Villes durables européennes*, rapport final, Bruxelles, Groupe d'experts sur l'environnement urbain, 1996.

Commission européenne : *Charte des villes européennes pour la durabilité (Charte d'Aalborg) : Conférence européenne sur les villes durables, Aalborg, 27 mai 1994.*

Duhamel B., Emelianoff C., Héland L., Menneghin C., Piéchaud J.P. : *Les villes françaises et le développement durable*, rapport de synthèse de 4D pour la DATAR, mars 1996.

Emelianoff C. : *La ville durable, un modèle émergent*, thèse de doctorat en géographie, janvier 1999.

Emelianoff C. : *La Ville durable. Etat des lieux en Europe et prospective,* recherche réalisée pour le ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, 1997.

Gilbert R., Don Stevenson, Girardet H., Stren R. : *Pour des villes durables, le rôle des autorités locales dans l'environnement urbain*, diffusé par la Fédération mondiale des Cités unies, 1996.

Hubert M., Merel P., Russias F. : *Traduction sur le terrain et conséquences pratiques des principes du développement durable*, rapport de stage des élèves de l'ENGREF auprès de Mairie-conseils, février 2000.

ICLEI (International Council for Local Environmental Initiatives) : *Guide européen des Agendas 21 locaux*, diffusé par la région Nord-Pas-de-Calais, 1995.

Lafferty W. M. (ed.) : *Implementing Local Agenda 21 in Europe ; New Initiatives for Sustainable Communities*, European Commission, ProSus, 1999.

May N., Veltz P., Landrieu J., Spector T. : *La ville éclatée ?*, ministère de l'Equipement, des Transports et du Logement, DRAST, La Tour d'Aigues, Ed. de l'Aube, 1998.

Ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement : *Dossier de présentation des lauréats 2000, Deuxième appel à projets : « Outils et démarches en vue de la réalisation d'Agendas 21 locaux »*, décembre 2000.

Ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement : *Eléments de bilan 1997/2000, Premier appel à projets : « Outils et démarches en vue de la réalisation d'Agendas 21 locaux »*, décembre 2000.

Ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement : *Appel à projets : « Outils et démarches en vue de la réalisation d'Agendas 21 locaux », « Bilans et perspectives ». Actes de la journée du 6 juillet 2000*, Paris, décembre 2000.

Ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement : *Dossier documentaire 2000, Tome I et tome II « Les outils et démarches en vue de la réalisation d'Agendas 21 locaux »*, première édition, mars 2000.

Ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement : *circulaire de la ministre de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement à Mesdames et Messieurs les Préfets de région*, 11 mai 1999.

Ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement : *Journée d'échanges du 20 avril 1998, atelier n° 1 « Les outils et démarches en vue de la réalisation d'Agendas 21 locaux »*, seconde édition, août 1998.

Ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement : *Dossier de présentation « Les outils et démarches en vue de la réalisation d'Agendas 21 locaux »*, juillet 1997.

Ministère de l'Environnement : *Cahiers méthodologiques pour l'élaboration des plans et chartes pour l'environnement,* 1997.

Ministère de l'Environnement : *Chartes pour l'environnement, Livret de présentation 1994.*

Ministère de l'Equipement, des Transports et du Logement : *Synthèses... Réflexions sur la connaisance des territoires urbains - 1995-1999*, METL, Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction, Centre de documentation de l'urbanisme, novembre 1999.

Ministère de l'Equipement, des Transports et du Logement : *Villes et développement durable. Dossier documentaire*, METL, Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction, Centre de documentation de l'urbanisme, octobre 1998 (réalisé par Nathalie Holec).

Mousel M., Piéchaud J.P. : *Les villes françaises et le développement durable. Note de réflexion 4D*, mars 1996.

OCDE : *Politiques novatrices pour un développement urbain durable : la ville écologique,* Paris, OCDE, 1996.

OCDE : *Des villes pour le XXIème siècle*, Paris, OCDE, 1994.

Passet R.,Theys J. (dir) : *Héritiers du futur. Aménagement du territoire, environnement et développement durable, La Tour d'Aigues*, Datar, éd. de l'Aube, 1995.

Ranson I. (coord.) : *Repenser les territoires. Construire des perspectives communes à partir de l'échange d'expériences*, documents de travail des éditions Charles Léopold Mayer, n° 107, juillet 1998.

Réseau des agences régionales de l'énergie et de l'environnement (RARE) : *Le développement durable : une autre politique pour les territoires ?* RARE, groupe Caisse des dépôts, ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, juin 2000.

Rouxel F., Rist D. : *Le développement durable. Approche méthodologique dans les diagnostics territoriaux,* collections du CERTU, dossiers 105, septembre 2000.

Sougareva N. : *L'approche globale de l'environnement urbain dans la perspective du développement durable,* ministère de l'Environnement, 1996.

Spector T., Theys J. : *Villes du XXIème siècle : entre villes et métropoles : ruptures ou continuité ? Synthèse du colloque de La Rochelle*, 19-20-21 octobre 1998, collections du CERTU, mai 1999.

Theys J. : *Développement durable, villes et territoires. Innover et décloisonner pour anticiper les ruptures*, Notes du centre de prospective et de veille scientifique, n ° 13, janvier 2000.

Zuindeau B. (éd.) : *Développement durable et territoire*, Sciences sociales, collection économie, Presses universitaires du Septentrion, 2000.

« Développement durable. La planète à l'échelle locale », *Territoire,* n° 369, juin 1996.

« Les chartes pour l'environnement, une étape vers le développement durable », Paris, *ministère de l'Environnement*, 1996.

« Le développement durable et le devenir des villes », *Futuribles*, n° 209, mai 1996.

« Développement durable. Un enjeu complexe pour les villes », in *Le Moniteur des Travaux Publics*, 27 décembre 1996.

« Décisions durables », *Décision Environnement*, n° hors série, octobre 1996.

« Mieux vivre la ville. Pour l'éducation à l'environnement urbain », *Actes des rencontres Citéphile*, Rennes, 25, 26 et 27 septembre 1996, publié en 2000.

« Ville et environnement. De l'écologie urbaine à la ville durable », *Problèmes politiques et sociaux*, n° 829, La Documentation Française, octobre 1999.

« Les Agendas locaux du développement durable » in *Stratégies de développement local*, n° 4, mars/avril 1999.

« Un défi pour le cadre de vie : le développement durable » in *La gazette des communes*, des départements, des régions, n° 35, 20 septembre 1999.

« Développement durable. Les Agendas ont pris date » in *Diagonal*, septembre-octobre 2000, n° 145.

« Agendas 21, éducation à l'environnement, sécurité alimentaire. La démocratie est dans le pré » in *Territoires*, n° 417, avril 2001.

Bulletin La Campagne des Villes européennes durables, Lettre d'information publiée par le Comité de Coordination de la Campagne européenne des Villes durables.

Loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, Journal officiel de la République française n° 148 du 29 juin 1999.

Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, *Journal officiel de la République française* n° 160 du 13 juillet 1999.

Loi n° 99-574 du 9 juillet 1999 d'orientation agricole, *Journal officiel de la République française* n° 244 du 20 octobre 1999.

Loi n° 2000-1208 du 13 décembre relative à la solidarité et au renouvellement urbains, Journal officiel de la République française n° 289 du 14 décembre 2000.

3- Exemples de pratiques françaises

Agence régionale pour l'environnement Midi-Pyrénées, *Développement durable en Midi-Pyrénées (D2MIP), Programmation pilote au titre des fonds structurels :*

- Rapport : Programmes Castres-Mazamet et Figeac-Decazeville
- Annexe 1 : détails de la programmation Castres-Mazamet
- Annexe 2 : analyse des données Castres-Mazamet
- Annexe 3 : détails de la programmation Figeac-Decazeville
- Annexe 4 : analyse des données Figeac-Decazeville
- Annexe 5 : la mise en œuvre

Agence régionale pour l'environnement Midi-Pyrénées (ARPE) : *Diagnostic développement durable urbain ; le questionnaire, Méthode réalisée pour le réseau des villes durables de Midi-Pyrénées*, ARPE, 1999.

Comité 21 : *Le développement durable ? 21 entrées, 75 initiatives concrètes en France. Paris,* Comité 21, 1996.

CPAU (Conférence permanente sur l'aménagement et l'urbanisme) et 4D (Dossiers et Débats pour le Développement Durable) : *Ville, démocratie et développement durable*, actes des journées du développement durable en Aquitaine des 19 et 20 novembre 1998, 1999.

Fédération française des agences d'urbanisme : *Planification urbaine et développement durable, Contribution des agences d'urbanismes au sommet des villes Habitat II,* 1996.

Garin-Ferraz G., Masson J., Royoux D., Théau B. (dir.) : *Villes et développement durable, Objectif XXIème siècle*, Paris, CNFPT, 1998.

Ministère de l'Aménagement du territoire et de l'environnement, CEDIDELP, 4D, FPH : *Villes et développement durable. Des expériences à échanger, Deuxième recueil,* février 2000.

Ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, CEDIDELP, 4D, FPH : *Villes et développement durable. Des expériences à échanger*, MATE, juin 1998.

Ministère de l'Environnement : *Les villes françaises pour le développement durable*, Habitat II, ministère de l'Environnement, 1996.

Région Nord-Pas-de-Calais, Conseil régional : *Vers le développement durable en région Nord-Pas-de-Calais*, propositions pour le débat, séance plénière des 27 et 28 janvier 2000, mars 2000.

Ville d'Angers et ADEME (délégation régionale des Pays-de-la-Loire) : *Angers, ville durable « une ville humaine par tous et pour tous, aujourd'hui et demain », 40 actions pour l'an 2000,* Agenda 21 Angevin.

Ville de Nantes et 4D : *Actes des rencontres régionales du développement durable des 4 et 5 mars 1999 à Nantes : territoires, énergies, citoyens et solidarités*, septembre 1999.

« Concevoir des villes pour le XXI*ème* siècle. Développement durable, Agendas 21 locaux. Comment les mettre en œuvre ? », *Territoires*, Lille Métropole Communauté urbaine, 1998.

« Pour un développement local durable au XXI*ème* siècle, Aix-en-Provence, les 15 et 16 novembre 1999, Actes de la rencontre organisée par la ville d'Aix-en-Provence et 4D.

« Villes industrielles et développement durable », *Economie et Humanisme*, dossier n° 342, octobre 1997.

4- Planification et écologie urbaines

Camagni R., Gibelli M. C. : *Développement urbain durable, Quatre métropoles européennes*. Paris, éd. de l'Aube, 1997.

Centre de prospective et de veille scientifique : *Maîtriser l'étalement urbain : une première évaluation des politiques menées dans quatre pays (Angleterre, Norvège, Pays-Bas, Hong-Kong) - 2001 Plus*, n° 49, 3e trimestre 1999.

Duhem B., Royoux D. : *Morphologies urbaines et développement durable dans les villes européennes et méditerranéennes*, Paris, Plan urbain, 1994.

Fouchier V. : *Les densités urbaines et le développement durable. Le cas de l'Ile-de-France et des villes nouvelles*, Ed. du SGVN, diffusé par la Documentation Française, 1997.

Ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement : *Ville, densités urbaines et développement durable,* actes des journées du 14 et 15 octobre 1999.

Ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, école d'architecture Languedoc-Roussillon : *La planification durable du territoire, économie de la forme urbaine, actes des séminaires 20 novembre 1998 - 2 avril 1999, Montpellier*, éditions de l'Espérou.

Ministère de l'Equipement, des Transports et du Logement : *Projet de loi « Solidarité et renouvellement urbains »*, Projet de loi présenté par Jean-Claude Gayssot et Louis Besson, dossier de presse, février 2000.

Ministère de l'Equipement, des Transports et du Logement : *Vive la ville ; les enjeux du renouvellement urbain, Bibliographie,* Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction, novembre 1999.

Ministère de l'Equipement, des Transports et du Logement, ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement : *Ville et écologie, bilan d'un programme de recherche (1992 – 1999)*, août 1999.

5- Gouvernance

Cavallier G. : *Défis pour la gouvernance urbaine dans l'Union européenne*, Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, office des publications officielles des Communautés européennes, 1998.

Berdoulay V. et Soubeyran O. : *Débat public et développement durable. Expériences nord-américaines*, ministère de l'Equipement (DAU/DGAD), 1996.

Ministère de l'Equipement, des Transports et du Logement : Centre de documentation sur l'urbanisme - *Gouvernance* - Dossier bibliographique et documentaire, octobre 1999 (réalisé par Nathalie Holec).

Ministère de l'Equipement, des Transports et du Logement, Plan urbanisme construction architecture : *Gouvernance*, *Les annales de la recherche urbaine*, n° 80-81, décembre 1998.

Tarso Genro, Ubiratan de Souza : *Quand les habitants gèrent vraiment leur ville ; le budget participatif : l'expérience de Porto Alegre au Brésil*, Ed. Charles Léopold Mayer, 1997.

« La gouvernance », *Revue internationale des sciences sociales*, n° 155, mars 1998.

« IVèmes rencontres de la démocratie locale. Fracture civique, fracture sociale », Revue *Territoires*, la revue de la démocratie locale, supplément au n° 395, février 1999.

« Les habitants dans la décision locale », Revue *Territoires*, n° septembre-octobre 1999.

« La citoyenneté locale à l'heure du développement durable », *Devenirs, cahiers de la Fondation Ailes*, n° 32/33, 1999.

« 90 propositions pour plus de démocratie », supplément au n° 407 d'avril de *Territoires*, avril 2000.

« De la participation des habitants », *Archimède et Léonard*, hors série n° 12, AITEC, été 1995.

Annexe 2 - Liste des organismes et personnes "ressources" (dont les membres du comité de pilotage « Appel à projets en vue de la réalisation d'Agendas 21 locaux » du MATE)

1- Institutions, établissements ou entreprises publics

Agence De l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie (ADEME)
Département Bâtiment et Collectivités
500, route des Lucioles 06 560 Valbonne
Tél : 04 93 95 79 00
Fax : 04 93 65 31 96
Contact : Sophie Debergue

Agence régionale de l'environnement et des nouvelles énergies d'Ile-de-France (ARENE)
94 bis, avenue de Suffren 75 015 Paris
Tél : 01 53 85 61 60
Fax : 01 40 65 90 41
Contacts : Claude Bassin-Carlier, directeur, et Emmanuelle Lagadec, chargée de mission développement durable

Agence régionale pour l'environnement de Midi-Pyrénées (ARPE)
14, rue de Tivoli 31 068 Toulouse Cedex
Tél : 05 61 33 53 09
Fax : 05 34 31 18 42
E-mail : arpe@arpe.asso.fr
Contacts : Monique Déjean-Servières et Martine Mathorel

Agence des villes
21, rue François Garcin 69 003 Lyon
Tél : 04 72 74 57 77
Site internet : www.ingu.asso.fr
Contact : Gérard Blanc, Directeur

Bureau de Recherches Géologiques et Minières (BRGM)
3, avenue Claude Guillemin 45 000 Orléans
Tél : 02 38 64 34 34
Fax : 02 38 64 35 18
Contact : Jacques Varet

Caisse des dépôts et consignations
Mission Développement durable et Qualité
110, rue de l'Université 75 356 Paris 07 SP
Tél : 01 40 49 65 91
Fax : 01 40 49 82 57
Contacts : Elisabeth Guingand et Priscilla Crubézy

Centre Scientifique et Technique du Bâtiment (CSTB)
Département Economie et sciences humaines
Route des Lucioles
BP 209 06 904 Sophia Antipolis Cedex
Tél : 04 93 95 67 08
Fax : 04 93 95 67 33
Contact : Catherine Charlot-Valdieu, ingénieur au CSTB, département Economie et Sciences Humaines, Mission Projets et développement

Commission française du développement durable
Ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement
20, avenue de Ségur 75 302 Paris Cedex 07
Tél : 01 42 19 17 79
Fax : 01 42 19 17 90
E-mail : cfdd@environnement.gouv.fr
Contact : Jacques Testart, Président

Conseil national des villes
55, rue Saint-Dominique 75 007 Paris
Tél : 01 40 56 61 45
Contact : Céline Braillon

Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale (DATAR)
1, avenue Charles Floquet 75 343 Paris Cedex 07
Tél : 01 40 65 12 34
E-mail : info@datar.gouv.fr
Contacts : Francis Ampe, Conseiller du délégué pour le développement urbain durable et Nicolas Portier

Délégation interministérielle à la ville
194, avenue du Président Wilson 93 217 La Plaine-Saint-Denis
Tél : 01 49 17 46 45
Fax : 01 49 17 46 92
Site internet : www.ville.gouv.fr
Contacts : Claude Brévan, Déléguée interministérielle à la ville et Liliane Piot

Dexia Crédit Local de France
7-11 quai André Citroën 75 015 Paris
Tél : 01 43 92 77 77
Site internet : www.clf.fr
Contact : Pierre Richard, Directeur

Gaz de France
Direction de la recherche
23, rue Philibert Delorme 75 017 Paris
Tél : 01 47 54 73 15
Fax : 01 47 54 74 58
Contact : Marc Darras, chef de programme, direction de la recherche, centre d'études et de recherches sur les sciences et techniques appliquées

Institut français de l'environnement (IFEN)
61, boulevard Alexandre Martin 45 058 Orléans Cedex 01
Tél : 02 38 79 78 78
Fax : 02 38 79 78 70
Contact : Vincent Jacques le Seigneur, Directeur

Mairie-conseils
(service de la Caisse des dépôts et consignations pour les élus des territoires ruraux)
106, rue de l'Université 75 007 Paris
Tél : 01 40 49 26 40
Fax : 01 40 49 20 55
E-mail : mairieconseils@dcl.caissesdepots.fr
Site internet : www.mairieconseils.org
Contacts : Annie Blanchard et Philippe Valetout

Ministère des Affaires étrangères
20, rue Monsieur 75700 Paris 07 SP
Tél : 01 53 69 41 52
Fax : 01 53 69 41 64
Contact : Mme Chamba-Renoux

Ministère de l'Agriculture et de la Pêche
78, rue de Varenne 75 007 Paris
Tél : 01 49 55 53 05
Contacts : Giselle Vergnes et Mireille Celdran

Ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement
Direction des Etudes Economiques et de l'Evaluation Environnementale (D4E)
20, avenue de Ségur 75 302 Paris Cedex 07
Tél : 01 42 19 20 21
Site internet : www.environnement.gouv.fr
Contacts :
- Liliane Duport, chef du bureau « Environnement urbain et aménagement du territoire »
- Philippe Senna, chargé de mission Agenda 21 local
- Nédialka Sougareva, chargée de mission Europe

Ministère de la Culture et de la Communication
8, rue Vivienne 75 002 Paris
Tél : 01 40 15 33 31
Fax : 01 40 15 33 33
Contacts : Isabelle Bertrand et Annie Noyre

Ministère de l'Emploi et de la Solidarité
Direction générale de l'Emploi et de la Formation professionnelle
7, square Max Hymans 75 741 Paris
Tél : 01 44 38 28 25
Fax : 01 44 38 34 14
Contact : Pascal Vazard

Ministère de l'Equipement, des Transports et du Logement
Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction
Arche de La Défense 92 055 La Défense cedex
Tél : 01 40 81 21 22
Contacts :
- Bernard Duhem, secrétaire permanent du Plan Urbanisme Construction Architecture
- Dominique Bidou, Conseil général des Ponts-et-Chaussées,
- Jacques Theys, responsable du Centre de Prospective et de Veille Scientifique,
- Alain Wauters, responsable de la Mission Aménagement durable.

Ministère de l'Intérieur
Direction générale des collectivités locales
1, bis place de Saussaies 75 800 Paris
Tél : 01 40 07 23 08
Fax : 01 40 07 26 48
Contact : Denis Perrin

Mission interministérielle de l'effet de serre
35, rue Saint-Dominique 75 007 Paris
Tél : 01 42 75 87 62
Fax : 01 47 53 76 64
Contact : Michel Mousel, Président

Plan Bleu
15, rue Ludwig van Beethoven 06 560 Sophia Antipolis
Tél : 04 92 38 71 30
Fax : 04 92 38 71 31
Contact : Michel Batisse

Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE)
Tour Mirabeau, 39-43, quai André Citröen 75 739 Paris
Tél : 01 44 37 30 08
Contact : Jacqueline Aloisi de Larderel

Rhônalpénergie-Environnement
10, rue des Archers 69 002 Lyon
Tél : 04 78 37 29 14
Fax : 04 78 37 64 91
E-mail : raee@imaginet.fr
Site internet : www.rhonalpenergie-environnement.asso.fr
Contacts : Christian Labie, Directeur et Laurent Cogérino

UNESCO (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization)
7, place de Fontenoy 75 352 Paris
Tél : 01 45 68 12 08
Fax : 01 45 68 55 60
Contact : Jérôme Bindé, directeur du bureau d'analyse et de la prévision

2- Associations, fondations

Agir pour l'environnement
97, rue Pelleport 75 020 Paris
Tél : 01 40 31 02 37
Fax : 01 40 31 02 39
E-mail : ape@globenet.org
Contact :Yveline Nicolas

AITEC (Association Internationale de Techniciens, Experts et Chercheurs)
21 ter, rue Voltaire 75 011 Paris
Tél : 01 43 71 22 22
Contact : Gus Massiah

Autogestion, Initiative locale et Economie Sociale (AILES)
17, rue du Château d'eau 75 010 Paris
Tél : 01 40 03 64 20
Fax : 01 42 06 47 77
Contact : Serge Depaquit, secrétaire

Association pour la démocratie et l'éducation locale et sociale (ADELS)
108-110, rue Saint Maur 75 011 Paris
Tél : 01 43 55 40 05
Fax : 01 43 55 00 72
Contacts : François Hannoyer et Gilles Vrain

Association pour les Pratiques du Développement Durable (APDD)
35, rue Ponchardier BP 23 42 009 Saint-Etienne Cedex 02
Tél : 04 77 49 55 08
Fax : 04 77 49 55 04
E-mail : apdd@internatute.fr
Site internet : www.agora21.org/partenaires/
Contact : Hélène Poimbeuf, Déléguée générale

Centre de Documentation Internationale pour le Développement, les Libertés et la Paix (CEDIDELP)
21ter, rue Voltaire 75 011 Paris
Tél : 01 40 09 15 81
Fax : 01 44 64 74 14
Contact : Suzanne Humberset

Centre de Recherche et d'Information sur le Développement (CRID)
14, passage Dubail 75010 Paris
Tél : 01 44 72 07 71
Fax : 01 44 72 06 84
E-mail : crid@globenet.org
Contact : Michel Faucon, chargé de mission

Centre de Réflexion et d'Information sur les Pays d'Afrique, d'Asie et d'Amérique Latine (CRISLA)
1, avenue de la Marne 56 100 Lorient
Tél : 02 97 64 61 13
Fax : 02 97 64 24 57
E-mail : crisla@globenet.org
Contact : Alain Le Sann, Président

Comité de Liaison des Comités de Bassin d'Emploi (CLCBE)
31, rue Pelletier 75 009 Paris
Tél : 01 47 70 41 58
Fax : 01 47 70 00 31
Contact : Joël Grisoni

Comité 21
3, Villa d'Orléans 75 014 Paris
Tél : 01 43 27 84 21
Fax : 01 43 27 84 20
E-mail : comite21@comite21.asso.fr
Site internet : www.comite21.org
Contacts : Anne-Marie Sacquet, Directrice générale ; Serge Antoine, Président d'honneur

Conférence Permanente sur l'Aménagement et l'Urbanisme (CPAU)
Université de Bordeaux 1
351, cours de la Libération
33 045 Talence cedex
Tél : 05 56 84 33 20
Fax : 05 56 84 83 40

Consommation, Logement et Cadre de vie (CLCV)
13, rue Niepce 75 014 Paris
Tél : 01 56 54 32 10
Fax : 01 48 20 72 02
E-mail : clcv@clcv.org
Site internet : www.clcv.org
Contact : Alain Chosson

Dossiers et Débats pour le Développement Durable (4D)
7, impasse Charles Petit 75 011 Paris
Tél : 01 44 64 74 94
Fax : 01 44 64 72 76
E-mail : association4d@globenet.org
Site internet : www.association4d.org
Contacts : Jean-Pierre Piéchaud, Vice-Président, Nathalie Holec, chargée de mission sur les questions d'Agenda 21 local

Ecole et Nature
c/o Maison de l'environnement
16, rue Ferdinand Fabre 34 090 Montpellier
Tél : 04 67 02 25 70
Fax : 04 67 72 65 41
Site internet : www.ecole-nature.org
Contact : Roland Gérard, Directeur

ENDA Tiers-Monde délégation Europe
5, rue des Immeubles industriels 75 011 Paris
Tél : 01 44 93 87 47
Fax : 01 44 93 87 50
Contact : Farid Yaker

Entreprises, Territoires et Développement (ETD)
5, rue Sextius Michel 75 015 Paris
Tél : 01 43 92 67 72
Fax : 01 45 79 54 98
Site internet : www.etd.asso.fr
Contact : Frédérique Dequiedt

Environnement et Développement Alternatif (EDA)
Maison de l'Environnement
23, rue Gosselet 59 000 Lille
Tél : 03 20 63 57 56
Fax : 03 20 63 57 34
E-mail : mnle@wanadoo.fr
Contact : Danièle Poliautre, Présidente

Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme (FNAU)
1, rue de Narbonne 75 007 Paris
Tél : 01 45 49 32 50
Fax : 01 45 49 94 46
Contacts : M. Beliot et Roger de Tregomain

France Nature Environnement
1581, route de Cazortite 40 300 Cagnotte
Tél : 05 58 73 68 11
Fax : 05 58 73 14 53
Contact : Christian Garnier

Fondation Charles Léopold Mayer pour le progrès de l'Homme
38, rue Saint Sabin 75 011 Paris
Tél : 01 43 14 75 75
Fax : 01 43 14 75 99
E-mail : paris@fph.fr
Contact : Pierre Calame, Président

Fondation pour l'éducation à l'environnement en Europe
6, avenue du Maine 75 015 Paris
Tél : 01 45 49 40 50
Fax : 01 45 49 27 69
Site internet : www.feee.org
Contact : Cédric Gossart

Initiatives de Citoyenneté Active en Réseau (ICARE)
21 ter, rue Voltaire 75 011 Paris
Tél : 01 43 79 09 23
Fax : 01 43 79 32 09
E-mail : f.citoyennete@free.fr
Contacts : Jean Brugié et Serge Depaquit

Institut de l'Ecologie en Milieu Urbain (IDEMU)
16ter, rue Méchin 93 450 L'Ile-Saint-Denis
Tél : 01 48 13 04 19
Fax : 01 48 13 08 75
E-mail : idemu@globenet.org
Site internet : www.globenet.org/idemu
Contact : Dieter Becker, Directeur

Observatoire Mont – Blanc Léman du développement durable
Centre universitaire et de Recherche 74 166 Archamps
Tél : 04 50 31 50 88
Fax : 04 50 31 50 85
E-mail : oml12@cur-archamps.fr
Contacts : Alain Clerc, Président et Christophe Devouassoux, Vice-Président

Organisation pour la Recherche, la Communication et l'Action en faveur d'un Developpement Solidaire entre le Nord et le Sud (ORCADES)
12, rue des Care-mailites 86 000 Poitiers
Tél : 05 49 41 49 11
Fax : 05 49 52 22 66
E-mail : orcades@orcades.org
Site internet : www.orcades.org
Contact : Benoît Théau, Directeur

OREE, Entreprises et Collectivités, Partenaires pour l'Environnement.
42, rue du Faubourg Poisonnière 75 010 Paris
Tél : 01 48 24 04 00
Fax : 01 48 24 08 63
Contact : Philippe Marzolf, secrétaire général

Réseau des Agences Régionales de l'Energie
50, rue Gustave Delory 59 800 Lille
Tél : 03 20 88 64 30
Fax : 03 20 88 64 40
E-mail : are@nordnet.fr

Villes et territoires méditerranéens
24, rue Montgrand 13 006 Marseille
Tél : 04 91 14 30 28
Fax : 04 91 33 29 91
Contact : Marcel Roncayolo, Président

3- Associations de maires

Association des Maires des Grandes Villes de France
42, rue Notre-Dame des Champs 75 006 Paris
Tél : 01 44 39 34 56
Fax : 01 45 48 98 54
E-mail : amgvf@grandesvilles.org
Site internet : www.grandesvilles.org

Fédération des Maires des villes moyennes
42, boulevard Raspail 75 007 Paris
Tél : 01 45 44 99 61
Site internet : www.villesmoyennes.fr

Association des Maires Ville et Banlieue de France
8, rue Lecuirot 75 014 Paris
Tél : 01 40 44 54 00
Fax : 01 40 44 55 03
E-mail : ville.et.banlieue@wanadoo.fr

Les Eco-Maires
241, boulevard Saint-Germain 75 007 Paris
Tél : 01 53 59 58 00
Fax : 01 53 59 58 09
E-mail : association.eco-maires@wanadoo.fr
Contact : Nicole Albertini

Association des Maires de France
41, quai D'orsay 75 007 Paris
Tél : 01 44 18 14 14
Fax : 01 44 18 14 15
Site internet : www.amf.asso.fr

Association des Maires d'Ile-de-France
132, rue de Rivoli 75 001 Paris
Tél : 01 40 13 84 40
Fax : 01 40 13 84 49
Site internet : www.amif.asso.fr

Assemblée des communautés de France (ADCF)
182, rue de Rivoli 75 001 Paris
Tél : 01 55 04 89 00
Fax : 01 55 04 89 01
E-mail : adcf@worldnet.fr
Site internet : www.intercommunalites.com

4- Universités, centres de recherche, écoles

Centre International de Recherche sur l'Environnement et le Développement (CIRED)
45 bis, rue de la Belle Gabrielle 94 736 Nogent-sur-Marne
Contact : Jean-Charles Hourcade, Directeur

Ecole Nationale Supérieure des Mines de Saint-Etienne
158 cours Fauriel 42 100 Saint-Etienne
Tél : 04 77 42 00 17
Fax : 04 77 46 28 08
Contact : Christian Brodhag

Université de Lille 1
IFRESI - Faculté de sciences économiques et sociales de Lille 1
Cité scientifique
59 655 Villeneuve d'Ascq
Tél : 03 20 43 66 17
Contact : Bertrand Zuindeau

Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines
Centre d'Economie et d'Ethique pour l'Environnement
et le Développement (C3ED)
47, boulevard Vauban 78 047 Guyancourt
Tél : 01 39 25 53 75
Fax : 01 39 25 53 00
Contact : Sylvie Faucheux, Directrice

5- Contacts européens et internationaux

Campagne européenne des villes durables
Trierstraat 49-51, Box 3 B- 1040 Brussels
Tél : 00 32 2 230 53 51
Fax : : 00 32 2 230 88 50
Site internet : www.sustainable-cities.org

Conseil des Communes et Régions d'Europe
22-24 rue d'Arlon B- 1040 Brussels
Tél : 00 32 2 551 74 77
Fax : 00 32 2 511 09 49
E-mail : cemr@ccre.org
Site internet : www.ccre.org

Direction générale Environnement, Sûreté nucléaire et Protection civile (XI) de la Commission européenne
200, rue de la Loi
B-1049 Bruxelles - Belgique
Site internet : europa.eu.int/comm/environment/index_en.htm
Contact : Claude Bocchu

Direction générale Politique régionale
et Cohésion (XVI) de la Commission européenne
200, rue de la Loi
B-1049 Bruxelles - Belgique
Fax : 00 32 2 296 60 03
Site internet : inforegio.cec.eu.int
Contact : Mireille Grüber

Partenaires européens pour l'environnement (EPE)
67, avenue de la Toison d'or 1060 Bruxelles - Belgique
Tél : 32 2 771 15 34
Fax : 32 2 539 48 15
Contact : Raymond Van Ermen

Eurocités
18 square de Mêeus B- 1050 Brussels - Belgique
Tél : 00 32 2 552 08 88
Fax : 00 32 2 552 08 89
E-mail : info@eurocities.be
Site internet : www.eurocities.org

Fédération Mondiale des Cités Unies (FMCU)
60, rue de la Boétie 75 008 Paris
Tél : 01 53 96 05 80
Fax : 01 53 96 05 81
E-mail : cites.unies@wanadoo.fr

ICLEI (International Council for Local Environmental Initiatives)
Eschholzstrasse 86 D- 79115 Freiburg Germany
Tél : 00 49 761 362 66
Fax : 00 49 761 36 260
E-mail : iclei.europe@iclei-europe.org
Site internet : www.iclei.org

Programme Habitat
UNCHS
NGO Liaison Office
Po Box 30030
Nairobi, Kenya
Tél : 254 2 624 327
Fax : 254 2 623 107
E-mail : ngounit@unchs.org

Réseau des Villes-Santé de l'Organisation mondiale de la santé
Bureau européen
Scherfigsvej, _ 2100 Copenhagen O Denmark
Tél : 00 45 39 17 12 24
Fax : 00 45 39 17 18 18
E-mail : EIP@who.dk
Site internet : www.who.dk

6 - Informations disponibles sur Internet

www.developpement-local.net
Site sur le développement local durable.

www.agora21.org
Site francophone du développement durable (un des thèmes : gestion durable des territoires) réalisé par l'Ecole des Mines de Saint-Etienne.

www.globenet.org/horizon-local
Horizon local propose une base documentaire consacrée au développement local, à la solidarité internationale, à l'économie solidaire et au développement durable.

Annexe 3 - Repères pour les élus

Texte soumis aux participants à la table ronde finale de la rencontre régionale organisée le 12 décembre 2000 par l'Agence régionale pour l'environnement (ARPE) et 4D, au Conseil Régional de Midi-Pyrénées, à Toulouse. Cette table ronde avait pour objectif d'interpeller les élus et responsables municipaux sur leurs politiques en matière de développement durable dans la perspective des élections municipales de mars 2001.

Le développement durable qui se veut une synthèse entre action économique, développement social et respect de l'environnement ne concerne pas seulement les Etats. Il implique que les territoires se mobilisent pour sa mise en œuvre comme l'a indiqué le sommet de Rio de 1992.

Même si tous les acteurs économiques et sociaux locaux sont parties prenantes dans l'Agenda 21 local, c'est bien à la (ou aux) collectivité(s) territoriale(s) que revient la charge de l'animation et de la maîtrise d'ouvrage de la démarche. D'où l'intérêt d'établir un questionnement destiné aux élus en vue de préciser leurs intentions face aux exigences du développement durable.
Les principales questions qui peuvent être posées sont les suivantes :

1 - Une stratégie à long terme inspirée par le développement durable est-elle envisagée ?
Est-il envisagé de préparer et de mettre en oeuvre sur le territoire - ville ou pays - **un Agenda 21 local** (selon la terminologie de la conférence de Rio de 1992), c'est-à-dire une stratégie à moyen et long terme dans l'esprit du développement durable ?

2 - Quel partenariat, quelle gouvernance avec les différents acteurs concernés ?

L'autorité politique locale ne peut plus être seule aujourd'hui à décider d'un tel projet commun à long terme ni à conduire la mise en oeuvre des actions qui en découlent. Il convient donc d'inventer des partenariats, des coordinations d'un type nouveau, de nouveaux modes de « gouvernance ».

Compte tenu de la complexité croissante et des multiples facettes (économiques, sociales, écologiques, spatiales...) des politiques locales, **quelle est la démarche envisagée pour permettre aux différents acteurs (services de la collectivité locale, représentants de l'Etat, de la Région, du département, entreprises, associations, syndicats, milieux professionnels...) de jouer leur rôle, à côté de la collectivité, et pour les associer au pilotage des actions menées ?**

3 - Quel débat public, quelle participation ?
Le développement durable implique, pour entrer dans les faits, une forte adhésion de la population. Il s'agit donc, au-delà des actions d'information et de sensibilisation indispensables, de développer la démocratie participative en suscitant un débat public permanent dès la phase d'élaboration du projet de territoire, au cours des différentes étapes de sa mise en œuvre et pour son évaluation.

Les questions sur ce thème peuvent être les suivantes :
- en premier lieu, **quels sont les outils envisagés pour informer et sensibiliser les habitants et recueillir leurs avis** (médias, lieux d'information et de rencontre, enquêtes...) ?
- **quelle démarche** et quelles instances sont prévues **pour permettre le débat public** (forums, commission extra-municipale...) ?
- **comment constituer l'instance de débat** pour que ses membres représentent un échantillon suffisamment représentatif de la population du territoire ?
- **quels rôles précis donner à cette instance de débat** (par exemple peut-il être envisagé de lui confier une mission régulière d'évaluation démocratique sur les programmes d'action menés, leurs effets, les réorientations à prévoir… ?) ?

4 - À quelle échelle géographique ? À quelle échéance ?
Qui dit développement durable, dit organisation d'une zone cohérente de vie à l'échelle de laquelle une gestion coordonnée des trois pôles - l'économique, le social, l'environnement - a un sens.
On pense naturellement au bassin d'emploi, au bassin d'habitat, à l'agglomération et aux nouvelles communautés d'agglomération pour les grandes aires urbaines, aux communautés de communes et aux pays composés d'une petite ville centre et de communes rurales.

À quelle échelle et à quel horizon se situe votre projet de territoire ? Pourquoi ce choix ?

Dans la mesure où ce cadre n'existe pas ou si la situation actuelle n'est pas satisfaisante, existe-t-il un projet d'ae-mailioration du fonctionnement intercommunal du territoire ?

5 - Sur quels thèmes prioritaires appuyer une démarche transversale de type Agenda 21 local ?
On a pu constater que les travaux en vue d'un Agenda 21 local, s'appuient, au départ, sur un ou plusieurs problèmes considérés comme particulièrement importants. C'est à partir de cette « entrée » ou de ces « entrées » qu'est tentée une approche transversale qui va, de proche en proche, concerner les différents domaines de la vie locale.
Quelles impulsions fortes sont envisagées autour de certains de ces thèmes ?

Planification, organisation de l'espace, formes urbaines
Avez-vous envisagé des actions visant à reconquérir la ville sur elle-même (reconquête des quartiers anciens ou des quartiers en difficulté, réhabilitation du patrimoine bâti, des sites de vieille industrie pollués et dégradés...), contre l'étalement urbain, l'éloignement de plus en plus important des zones d'habitat par rapport aux zones d'emploi, la délocalisation des services en périphérie (services publics, grandes surfaces commerciales, cinémas...) ?

Développement social urbain
Rares sont les agglomérations qui ne connaissent pas de dysfonctionnements urbains, de quartiers dégradés, de poches de pauvreté et d'exclusion. Or, on constate que ces zones en difficulté sur le plan social connaissent des taux de chômage élevés et sont confrontés très souvent à de graves problèmes d'environnement (pollution de l'air, bruit, effets de coupures des grandes infrastructures de transports, risques naturels - zones inondables - et industriels, mauvais entretien de l'espace, friches industrielles, pollutions anciennes du sous-sol...).

Avez-vous envisagé des actions pour résoudre ces problèmes à la frontière des trois pôles du développement durable (économique, social, environnemental) pour dépasser le seul traitement social des quartiers concernés ?

Transports et mobilité
La ville est malade de l'automobile - encombrements, temps et distances de déplacements, pollution et nuisances – et, en même temps, l'étalement urbain a rendu l'usage de la voiture indispensable à de nombreux habitants.

Quelles sont les réponses envisagées en termes de transports et déplacements - à côté de celles, évoquées plus haut, concernant l'organisation de l'espace et les formes urbaines - **pour répondre à ce problème dans l'esprit du développement durable ?**
- modération de la circulation automobile et limitation de l'usage de la voiture ;
- augmentation de l'offre de transports en commun ;
- reconquête de l'espace public ;
- développement des déplacements non motorisés ;
- développement de la « plurimodalité » et de « l'intermodalité » (combinaisons de la marche à pied, du vélo, des transports en commun et de la voiture).

Développement économique et emploi
L'expérience montre qu'il y a peu de liens aujourd'hui entre les projets économiques des collectivités territoriales, qui concernent le plus souvent les hautes technologies, l'université, le tertiaire supérieur, un centre de conférences international, le développement social et la préoccupation écologique.
Quelles sont les actions économiques envisagées dans l'esprit du développement durable qui aient également des effets positifs dans le domaine social et sur l'environnement : insertion par l'économique, résorption du chômage dans les quartiers en difficulté, formation, économie solidaire... ?

Coopération Nord-Sud et lutte contre les menaces globales
Nous sommes entrés dans une nouvelle ère, celle de la globalisation de l'économie, mais aussi de la gestion des ressources naturelles et de l'environnement. L'effet de serre en est une illustration.
La mondialisation risque cependant de faire se développer un monde à deux vitesses : clivages riches/pauvres, pays riches/pays pauvres. D'où l'importance d'inscrire les politiques locales dans le contexte international et de développer échanges et actions communes entre collectivités françaises et collectivités des pays du Sud.

Quels types d'action de coopération décentralisée mettre en oeuvre pour sortir du traditionnel jumelage et monter des programmes d'action utiles aux deux parties ?

Avez-vous envisagé des actions favorisant le commerce équitable ?

Par ailleurs, **un programme local de lutte contre l'effet de serre est-il envisagé ?** programme à double effet : utile pour le territoire ou la ville (diminution des consommations énergétiques et des pollutions locales et participation à la lutte globale contre l'effet de serre (diminution des émanations de CO2).

Environnement
Le développement durable ne se réduit pas à une simple requalification de l'environnement mais en est l'une des dimensions : protéger les écosystèmes fragiles, économiser les ressources naturelles, réduire les consommations de matières premières et d'énergie, réduire la production de déchets, collecter, traiter et recycler les déchets... sont des objectifs qui doivent être poursuivis inlassablement et qui, si les actions qui les sous-tendent sont bien conçues, peuvent en même temps, contribuer au développement économique local, à la création d'emplois et, de ce fait, au développement social.

Quelles actions de ce type, à double ou triple dividende, peuvent être mises en oeuvre sur le territoire considéré ?

Reconstruire des solidarités en milieu rural
Beaucoup de milieux ruraux ont été bouleversés par l'exode de populations vers les villes. **Quelles réponses peut-on apporter en vue de maintenir les solidarités nécessaires à la vie locale ?**
- dans le domaine des déplacements ; contrairement aux villes, organiser la mobilité (à l'image de ce qui a été fait pour le ramassage scolaire) peut être considéré comme un facteur de revitalisation ;
- pour le maintien des services publics de proximité (école, poste, gendarmerie...) ;
- dans les relations ville - campagne ; comment organiser de nouveaux systèmes d'échanges avec les zones urbaines et notamment avec les grandes agglomérations ? Comment répondre aux demandes des urbains sur l'image qu'il attendent d'un milieu rural, « poumon vert » des concentrations urbaines (rôle des PNR, entretien des espaces de détente et découverte de la nature...) ?
- pour la création d'emplois dont la base ne repose plus sur l'agriculture ;
- pour soutenir les efforts des milieux agricoles qui souhaitent mettre en oeuvre une agriculture durable.

6 - Quels sont les atouts de la démarche et les obstacles rencontrés dans sa mise en oeuvre ?
C'est sur la base du document de stratégie à long terme que représente l'Agenda 21 que doivent être préparés les premiers programmes d'action à court ou moyen terme, ceux-ci pouvant prendre différentes formes dans le contexte ins-

titutionnel actuel : volets particuliers des contrats de plans Etat régions, contrats d'agglomération ou contrats de pays prévus par la loi Voynet, contrats de ville de la politique de la ville conçus comme l'un des volets du contrat d'agglomération et réintroduit a posteriori dans ce dernier, financements européens, conventions particulières signées avec les acteurs locaux, inscription année par année au budget des collectivités locales concernées...

Comment concevez-vous la mise en oeuvre de l'Agenda 21 en utilisant ces différents leviers ? Quels obstacles avez-vous rencontrés ?

Liste des sigles et abréviations

ADELS : Association pour la Démocratie et l'Education Locale et Sociale
ADEME : Agence De l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie
CA : Communauté d'agglomérations

CCRE : Communauté des Conseils et Régions d'Europe
CdC : Communauté de communes
CEDIDEP : Centre de Documentation Internationale pour le Développement, les Libertés et la Paix
CERTU : Centre d'Etudes sur les Réseaux, les Transports, l'Urbanisme et les constructions publiques
CFDD : Commission Française du Développement Durable
CLCBE : Comité de Liaison des Comités de Bassin d'Emploi
CNFPT : Centre National de la Fonction Publique Territoriale
CPER : Contrat de Plan Etat/Régions
CRID : Centre de Recherche et d'Information sur le Développement
CU : Communauté urbaine
DATAR : Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale
DIREN : Direction Régionale de l'Environnement
DIV : Délégation Interministérielle à la Ville
DRIRE : Direction Régionale de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement
EDA : Environnement Développement Alternatif
FMCU : Fédération Mondiale des Cités Unies
FPH : Fondation pour le Progrès de l'Homme
GPU : Grand Projet Urbain
GPV : Grand Projet de Ville
ICLEI : International Council for Local Environmental Initiatives
IDEMU : Institut De l'Ecologie en Milieu Urbain
IFEN : Institut Français de l'Environnement
LOADDT : Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire
MATE : Ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement
METL : Ministère de l'Equipement, des Transports et du Logement
OMS : Organisation Mondiale de la Santé
ONG : Organisation Non Gouvernementale
ONU : Organisation des Nations Unies
PDU : Plan de Déplacements Urbains
PLIE : Plan Local d'Insertion par l'Economique
PNR : Parc Naturel Régional
POS : Plan d'Occupation des Sols
PREDIT : Programme national de recherche et d'innovation dans les transports terrestres
RESPECT : Référentiel d'Evaluation et de Suivi des Politiques Environnementales des Collectivités Territoriales
SIVOM : Syndicat Intercommunal à Vocation Multiple
SRU : Solidarité et Renouvellement Urbains
UICN : Union Internationale de la Conservation de la Nature

Repères pour l'Agenda 21 local

Neuf ans après Rio, le développement durable est plus que jamais d'actualité. La place des territoires, le rôle des collectivités territoriales et de leurs partenaires économiques et sociaux pour sa mise en oeuvre concrète, sont essentiels.

D'où l'importance de l'Agenda 21 local, stratégie d'action élaborée à l'échelle d'un territoire - urbain ou non urbain - et impliquant fortement acteurs locaux et habitants.

Les "repères" pour l'Agenda 21 local s'adressent en particulier aux équipes municipales et aux acteurs locaux. Ils sont le fruit de nombreux débats, confrontations et réflexions entre élus, fonctionnaires territoriaux, associations, entreprises, syndicats, équipes universitaires et chercheurs, qui ont été rassemblés par 4D.

Cet ouvrage se veut une contribution au renouveau des politiques territoriales.

dossiers et débats pour le développement durable
4 d
MINISTÈRE DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DE L'ENVIRONNEMENT
DATAR
GROUPE CAISSE DES DÉPÔTS