

# De la rhétorique à la pratique

**Projet spécifique à un territoire, l'agenda 21 est un plan d'action en perpétuel évolution. Parmi les facteurs clés de sa réussite : l'implication des acteurs locaux et son inscription dans toutes les politiques de la collectivité.**

## Qu'est ce qu'un agenda 21 ? Démystification...

Au-delà de l'aspect strictement sémantique, la question mérite d'être posée. L'élaboration puis la mise en œuvre d'un agenda 21 par une collectivité étant le fruit d'une démarche volontaire - hors cadre normatif - les démarches sont très variables d'une collectivité à l'autre. Pour certaines il s'agira d'un réel travail de fond, de mise en adéquation des politiques publiques avec les principes du développement durable... alors que pour d'autres, il s'agira d'un simple exercice de communication !

Il est donc important de rappeler qu'avant toute chose, un agenda 21 est un projet de territoire : que faire pour notre territoire pour les générations actuelles et futures ? Partant de ce principe, il n'existe pas 2 agenda 21 identiques, à chaque collectivité de trouver les bonnes réponses aux enjeux locaux et globaux qui lui sont posés... enjeux en constante évolution. Un

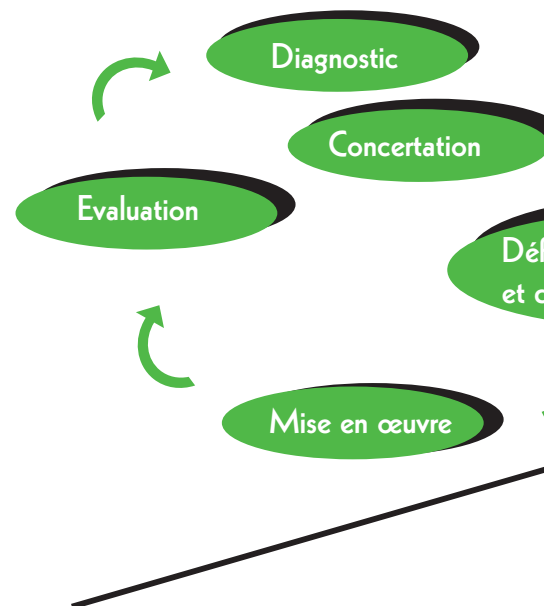
agenda 21 ne sera donc pas un programme définitif, mais au contraire un plan d'action qui vise à être régulièrement actualisé pour s'adapter à l'évolution de ces enjeux dans le souci d'une amélioration continue (cf. figure).

Au-delà, est-il utile de rappeler que ce projet de territoire devra être en adéquation avec les finalités du développement durable ? C'est l'essence même d'un agenda 21 ! Elaborer un agenda 21 revient donc à la fois à définir une stratégie de développement durable d'un territoire - quel avenir souhaitons nous pour notre territoire pour les générations actuelles et futures ? - et à décliner cette stratégie en un programme d'action opérationnel à court, moyen et long terme. La collectivité qui lance un agenda 21, se devra également d'être exemplaire dans ses pratiques : il serait difficile de demander aux acteurs locaux d'adhérer à la démarche... sans être soi-même exemplaire !

En résumé, bâtir un agenda 21 n'est donc rien d'autre que de bâtir un projet de territoire opérationnel, en adéquation avec les

principes du développement durable. Mais aujourd'hui, tout projet de territoire porté par des élus responsables ne devrait-il pas être compatible avec les finalités du développement durable ? Tout projet de territoire - qu'il s'appelle agenda 21 ou non, charte de développement, schéma... - se doit d'apporter des réponses cohérentes avec les principes du développement durable.

Le cycle de l'Agenda 21





© David CESBRON - Region Franche-Comte

## L'agenda 21 : un projet élaboré et mis en œuvre par et pour ses acteurs, actuels et futurs

Pourquoi l'implication des acteurs locaux est-il un facteur indispensable de réussite d'un agenda 21 ?

Illustration : une collectivité bien intentionnée qui mettrait en place la collecte sélective des déchets sans sensibiliser et impliquer ses concitoyens dans la démarche pourrait-elle espérer un bon taux de détournement ? Bien évidemment non, sans l'implication des acteurs locaux, les investissements réalisés par la collectivité risqueraient bien d'avoir un impact fort limité ! Si la question peut sembler naïve à travers cet exemple, l'enjeu de l'implication des acteurs locaux (dont les habitants) est primordiale car :

- les actions à entreprendre se feront d'autant plus facilement que les acteurs sont associés en amont à la démarche et proposent eux-mêmes des évolutions dans le sens du développement durable à une situation qu'ils ont pu diagnostiquer, et dont ils intègrent les enjeux ;

Définition d'une stratégie  
 du plan d'action

Amélioration  
 continue

## Construire ensemble une Franche-Comté durable

En s'engageant début 2008 dans l'élaboration d'un Agenda 21, la Région Franche-Comté mesurait l'ambition de la démarche, et souhaitait s'engager dans ce chantier jugé comme prioritaire au-delà du simple effet de mode ou d'affichage. L'Agenda 21 devait permettre un changement de culture dans la mise en œuvre de nos politiques régionales - donc ne pas se limiter à quelques actions nouvelles sans engager un travail de fond - et également rendre possible l'adhésion à la dynamique engagée du plus grand nombre d'acteurs possibles pour permettre un "effet levier" sur le territoire, au-delà de nos seules compétences.

Pour ce faire, nous avons donc conduit en interne un important travail d'analyse - et le cas échéant d'adaptation - de nos politiques pour les rendre pleinement compatibles avec les principes du développement durable. Si les compétences régionales sont déjà au cœur des préoccupations du développement durable - à travers la formation, l'apprentissage, la mobilité, l'aménagement, l'environnement... - nous avons souhaité aller encore plus loin, en poursuivant - voire renforçant - ces politiques sectorielles, mais surtout en se posant systématiquement la question de l'intégration des 3 piliers du développement durable à chacune de nos politiques.

En parallèle, nous avons travaillé en concertation avec les acteurs locaux (collectivités, acteurs socio-économiques, représentants de l'Etat...), pour bâtir un programme d'actions qui réponde aux enjeux locaux ainsi qu'aux grands enjeux planétaires (changement climatique, biodiversité...), conscients de la nécessité de "*penser globalement et d'agir localement*".

La démarche devrait ainsi nous permettre d'engager tout le territoire et ses acteurs dans la dynamique du développement durable pour répondre aux grands défis du XXI<sup>e</sup> siècle.

**Marie-Guite DUFAY**

Présidente de la Région Franche-Comté

- les acteurs du territoire sont les meilleurs experts de l'espace dont ils font usage tous les jours, et les plus à même de poser un regard "critique" interne. Ils sont en situation de proposer des actions intéressantes et innovantes ;

- il est illusoire de vouloir engager des actions avec différents partenaires sans les consulter au préalable et les impliquer dans la démarche : les actions ne peuvent être mises en place contre la volonté des acteurs locaux, il faut donc les impliquer dans la démarche dès le début.

Si la collectivité souhaite créer une véritable dynamique de développement durable sur son territoire, elle ne pourra donc pas le faire seule (elle n'en a ni les compétences ni les moyens), mais au contraire, elle devra impliquer la plus largement possible tous les acteurs du territoire. Elle bâtira donc un programme d'action sur 2 niveaux :

- en interne, sur ses propres compétences et ses pratiques ;

- en partenariat : qui incite et accompagne les acteurs du territoire dans la dynamique. Cela dit, les conditions d'implication des acteurs locaux ne seront pas les mêmes à l'échelle d'une commune ou d'une région, à chaque collectivité de définir ses modalités en fonction de son périmètre, de ses compétences... et de ses moyens.

## L'agenda 21 : un changement de culture, un nouveau paradigme

Lorsque l'on parle de développement durable ses trois piliers sont évoqués : le social, l'économie et l'environnement. Partant de cette définition, les collectivités font toutes du développement durable : elles agissent pour le développement économique, mettent en place des actions de protection de l'environnement ou de développement social... Ce qui appelle la question suivante : pourquoi élaborer un agenda 21 ?

Elaborer un agenda 21, ce n'est pas définir uniquement des actions sectorielles économiques, environnementales ou sociales. C'est aussi (et surtout) :

- mieux prendre en compte le développement social ou l'environnement dans l'économie : par exemple en accompagnant les entreprises dans leurs démarches de responsabilité sociétale (ce qu'on appelle la RSE : responsabilité social ou sociétale des Entreprises), en incitant à l'écologie industrielle à l'échelle des zones d'activités, en permettant le développement de l'économie sociale et solidaire... ;
- plus d'économie et de social dans l'environnement, avec le soutien au développement des éco-activités et aux nouveaux emplois générés par exemple ;
- plus d'environnement et d'économie dans le social à travers le logement social à très haute performance énergétique ou le développement des services à la personne ;
- c'est aussi des actions couvrant les trois piliers à la fois, avec le développement des transports en commun, l'urbanisme durable, les marchés publics...

Contrairement à certaines idées reçues, l'agenda 21 ne se limitera donc pas à un panel d'actions purement environnementales, mais touchera bien toutes les composantes du territoire : la culture, le développement économique, les solidarités territoriales et générationnelles, les ressources naturelles, l'éducation, le climat... dans leur transversalité. Certaines collectivités ne l'ont pas compris, et on en a vu lancer en parallèle d'un agenda 21 un projet de développement ! Elaborer un agenda 21 ne se limite donc bien évidemment pas à un exercice de communication ou à un simple "verdissement" des politiques publiques, mais correspond bien à un nouveau paradigme, un nouveau "cadre de référence", au sein duquel doivent s'inscrire toutes les politiques de la collectivité.

Bâtir un Agenda 21 permettra donc de

## "Le Grand Besançon mise sur la concentration pour la réussite de son agenda 21"

Dès 2002, la communauté d'agglomération du Grand Besançon a souhaité s'engager fortement en faveur de l'environnement et du développement durable. C'est ainsi qu'a été élaborée en 2005 notre première Charte de l'environnement, dans une démarche concertée et conjointe avec la ville de Besançon qui lançait son Agenda 21. Nous avons d'ailleurs organisé ensemble 4 forums du développement durable, dans le double objectif d'associer la population et les acteurs de l'agglomération à notre démarche, mais aussi de sensibiliser le grand public aux enjeux du développement durable.

Tout au long de ces dernières années, nous nous sommes donc employés, avec détermination, à mettre en œuvre les actions de la Charte autour des trois axes qui reprenaient les trois piliers du développement durable : réduction des gaz à effet de serre, préservation et valorisation des ressources naturelles locales, action solidaire. Fin 2008, l'évaluation que nous avons menée nous a permis de constater qu'environ 80 % des actions prévues étaient d'ores et déjà réalisées ou en passe de l'être.

Dès lors, afin de poursuivre et d'amplifier la dynamique initiée et qui a porté ses premiers fruits, nous avons fait le choix de mettre en place un Agenda 21 d'agglomération. Pour la réussite de ce chantier ambitieux, nous misons de nouveau sur notre tradition de concertation. Dès cet automne, nous allons organiser dans toute l'agglomération de nombreuses réunions en direction du grand public pour le sensibiliser et valoriser les initiatives des acteurs du territoire. Un questionnaire diffusé largement ou encore des opérations impliquant fortement des familles volontaires sont autant de leviers qui permettront de diffuser les principes de l'Agenda 21. Au-delà de nos propres actions, c'est toute la population que nous voulons associer, mobiliser et impliquer pour parvenir aux objectifs de l'Agenda 21. Le message à délivrer est clair : chaque geste compte !

**Jean-Louis FOUSSERET,**  
Président du Grand Besançon, Maire de Besançon

**Nicolas GUILLEMET,**  
Vice-Président délégué,  
chargé du développement durable

mettre en œuvre de nouvelles actions, mais ce doit être également le temps de la relecture des politiques existantes au regard des finalités du développement durable, afin de les mettre en adéquation avec ces finalités. En effet, il ne s'agit pas de bâtir un nouveau programme d'action respectueux des principes du développement durable mais ne représentant que 10 % des politiques de la collectivité... alors que les 90 % restant seraient contraires à ces principes !

Nous comptabilisons aujourd'hui en France près de 550 agenda 21 (source : Comité 21). Les crises financière, économique, sociale, alimentaire, écologique, climatique... exacerbent aujourd'hui les enjeux identifiés depuis de nombreuses années (la définition du développement durable remonte au rapport Brundtland en 1987 !) et impose une accélération des réponses à apporter. Il faut changer d'échelle, changer de "braquet", à chaque collectivité de contribuer à son niveau de compétences.

Pour ce faire, l'implication des acteurs locaux est donc primordiale, et à travers leurs agendas 21, les collectivités doivent aussi les inciter à s'engager dans la dynamique, et à mettre en place leurs propres agendas 21. On pourra ainsi élaborer des agendas 21 d'écoles, d'universités, d'entreprises... et pourquoi pas de ménages. Pour les collectivités, le développement durable se doit donc d'être aujourd'hui le cadre de référence, la "norme", de tout projet de territoire, d'autant plus avec un contexte en permanente évolution et avec des enjeux de plus en plus complexes et intégrés. Alors, il est maintenant temps de passer de la rhétorique à la pratique...

**Rémi LE FUR,**  
Consultant en développement durable,  
Inddigo