

OÙ EST PASSÉ MON AGENDA 21 ?

Pendant des années, on n'a entendu parler que des agendas 21. Combien de collectivités ne jureraient que par cette nouvelle bible des politiques publiques, grâce à laquelle toute action locale serait désormais respectueuse du développement durable. Las! Le miracle ne s'est pas produit et l'on n'entend désormais que rarement parler des agendas 21. Mais où sont-ils passés ?

Agendas trop englobants, sans discernement, intégrant parfois tout ce que fait déjà la collectivité. Des agendas fourre-tout : il y en a beaucoup. « *J'ai vu des agendas 21 qui comportaient comme action n° 1 : la gestion des ronds-points dans la commune !* » s'exclame Gérard Poujade, maire de Le Sequestre, petite commune dans le Tarn dont l'agenda 21 fait référence. À côté de cela, des collectivités (La Bretagne, le conseil général de Gironde, Lille, Échirolles...) persévèrent, entreprennent des versions 2, mobilisent, passent à l'action, évaluent, évoluent... Mais que les agendas 21 en France soient bons ou moins bons, ils ne sont que 930 au total, et 304 labellisés – tout type de collectivités confondues. Une goutte d'eau dans l'océan « Développement durable ». Alors stop ou encore ?

AU SOMMET DE LA COURBE DE GAUSS

C'était pourtant bien parti. La stratégie nationale de développement durable de 2003 fixait un objectif : 500 agendas 21 locaux, à horizon 2008. Le ministère de l'Écologie lance dans cette période plusieurs appels à projet. Les écolos, les élus qui aspiraient à faire de la politique autrement, s'emparent de l'outil. Dans ces années-là, les réseaux sont montés (Comité 21, Association 4D, Observatoire national des agendas 21 locaux, Notre village, Terre d'avenir) pour mutualiser les expériences, organiser des forums, des séminaires... Malgré cela, il ne se produit pas une déferlante d'agendas 21. Parce que voilà : « *C'est compliqué, ce n'est pas une obligation, et c'est très formel* » résume Gérard Poujade. Tout au moins y a-t-il eu un pic d'engagements dans les agendas 21, en 2008 – correspondant aux élections municipales. Les élus français ne sont pas les seuls à être opportunistes. Comme le démontre Cyria Emelianoff, maître de conférences en géographie à l'Université du Maine (1), l'agenda 21 s'est développé dans les pays, souvent au moment où les pouvoirs locaux avaient besoin de renouer le contrat de confiance avec la population. On

“ Il n’y a pas de gendarme à qui les élus doivent rendre des comptes, l’Agenda 21 ne repose que sur leur volonté ”

aurait pu imaginer une « contagion » à l’échelle habitants, une demande des habitants pour un agenda 21. Mais le nom de la démarche semble toujours aussi mystérieux. « Un Plan climat : ça parle assez vite, mais un Agenda 21... L’Agenda 21, ça sonne comme un nom de code, ce n’est pas un terme évident à s’approprier » reconnaît Élise Gaultier, responsable territoires au Comité 21. Aujourd’hui, le nombre d’agendas 21 est plutôt stagnant. Vincent Wisner, chargé de mission Énergie/Climat/Développement durable à ETD laisse même entendre qu’on ne fera pas mieux : « Nous sommes arrivés en haut de la courbe de Gauss ».

RENDEZ-VOUS MANQUÉS

Il n’y a jamais eu de loi imposant l’agenda 21. Les pro-agendas ne sont d’ailleurs pas tous d’accord pour l’imposer. Le Comité 21 est plutôt contre : « Les acteurs préfèrent qu’ils restent une boîte à outils, une démarche sur laquelle on ne va pas à marche forcée ». Vouloir imposer l’agenda 21 s’apparenterait en somme à vouloir rendre un logiciel libre obligatoire. Autre rendez-vous manqué... En 2010 les lois Grenelles ont, sans le vouloir, tué dans l’œuf des vocations d’agenda 21, en



focalisant sur les politiques sectorielles, en obligeant les collectivités de plus de 50 000 habitants à s’engager dans un Plan climat énergie territorial (2). Ce qui fut efficace : en trois ans, 357 PCET lancés ou opérationnels. En juin 2012, la Conférence de Rio+20 aurait pu relancer la machine. Plus d’une centaine d’élus locaux avaient fait le déplacement. Certes, la déclaration finale du sommet valide la pertinence d’Action 21 (autre terme utilisé pour parler de l’agenda 21), en y faisant référence à plusieurs reprises. Mais le programme « Action 21 » se retrouve, au final, noyé dans une kyrielle d’autres plans, qui ont été lancés à l’occasion de ces grands rendez-vous. « Ce n’était pas un sujet très clivant » reconnaît Élise Gaultier. Les collectivités du Club France Rio+20 auront été vraisemblablement déçues. Dernière occasion manquée en date : septembre dernier, la Conférence environnementale présidée par la ministre de l’Écologie, Delphine Batho. Il n’y a pas été question d’agenda 21. ●●●

L’agenda 21 en quelques mots

Un agenda 21 local est l’outil de transcription dans la réalité du développement durable, qui fut lancé à la Conférence de Rio en 1992. Il est initié par une collectivité (mais aussi par des établissements scolaires ou des entreprises pour leurs propres structures). Il s’agit de réorienter l’action publique en tenant compte des principes du développement durable, de programmer un plan d’actions sur 3 ou 4 ans dont les effets seront suivis via des indicateurs et des améliorations apportées. La méthode d’élaboration : diagnostic avec une participation la plus large qui soit avec les habitants, les acteurs locaux, et la transparence dans les décisions, etc. est aussi importante que le résultat final. On retient quatre piliers : écologique, social, économique, et gouvernance partagée avec les habitants. Les cinq finalités, soit le cadre de référence, ont été posées en France en 2006.

1. Lutte contre le changement climatique et protection de l’atmosphère.
2. Préservation de la biodiversité, protection des milieux et des ressources.
3. Épanouissement de tous les êtres humains.
4. Cohésion sociale et solidarité entre territoires et entre générations.
5. Dynamique de développement suivant des modes de production et de consommation responsables.



••• **ESSOUFFLEMENT...**

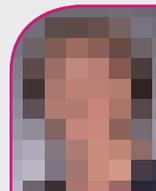
Comme il n'y a pas de gendarme à qui les élus doivent rendre des comptes (pas de loi l'imposant), l'agenda 21 ne repose que sur leur volonté. Et il en faut. Rien que la partie « diagnostic » d'un agenda requiert une débauche d'énergie pour mobiliser les habitants (communication pro-active), les faire venir aux réunions, faire des synthèses, etc. Catherine Brette, conseillère générale en Isère se souvient avoir organisé 36 réunions « enjeux » et « propositions d'actions », dont les comptes rendus sont toujours mis en ligne sur <http://www.isere-agenda21.fr> – transparence de la démarche oblige. Logique donc que les élus s'essouffent... Céline Robert, chef de projet agenda 21 à Notre Village Terre d'avenir souhaite nuancer : « la manière dont a été fait l'agenda 21, soit par un cabinet d'études, soit par

« Non, l'intérêt pour l'agenda 21 ne faiblit pas ! Ça reste une excellente méthode de stratégie de développement intégrée pour un territoire »

une démarche volontariste, détermine aussi la longévité de la démarche ». En outre, l'association Village d'avenir ne lâche jamais dans la nature les agendas 21 qu'elle suit. « On revient sur place, on regarde ce qui a été fait, on réussit souvent à le remettre en route ».

... **ET PEU D'INCITATIONS**

« Les aides à la mise en place d'agenda se font rares, elles étaient pourtant de véritables pompes d'amorçage » estime Céline Robert. Des départements font encore exception : Dordogne, Essonne, Corrèze, le Région Ile-de-France, via l'Arène Ile-de-France... Un faux problème pour Élise Gaultier : « on s'est habitués à faire sans argent. Il n'y a pas besoin d'un budget spécifique. Il faut que le développement durable soit pris en compte dans chaque service ». Tout de même, la mise en place et le suivi des actions occupent bien souvent un poste à temps complet, une charge pas anodine. La labellisation ne déclenche aucune



Élise Gaultier,
responsable territoires comité 21

Faut-il tourner la page ?

« Non, l'intérêt pour l'agenda 21 ne faiblit pas ! La méthode reste une excellente méthode de stratégie de développement intégrée pour un territoire. Leur nombre plafonne tout simplement. Il y a eu quelques pionniers dans les années quatre-vingt-dix, une poussée à partir de 2007, les réflexions autour du Grenelle y ont fait beaucoup. L'agenda 21 s'est retrouvé dans les promesses de campagne de beaucoup d'élus en 2008. Avec Johannesburg, cela a continué. Il y a bien sûr des agendas 21 qui se sont arrêtés, d'autres qui se sont essouffés. La ville de Paris avait lancé un agenda 21 mais ne l'a pas poursuivi... Certains ne sont plus très visibles, puisqu'il y a une obligation par ailleurs de faire des plans climat, pour lesquels on alloue un peu de moyens. Mais en revanche les agendas 21 ont progressé en qualité. »

aide. « Le label je ne vois pas à quoi cela sert, et c'est une prise de tête. Les demandes nationales sont déconnectées du terrain » déclare Gérard Poujade. La labellisation est plutôt à prendre comme un « label de qualité » et a surtout pour but d'engager les élus devant leur population via une délibération en conseil. Quant au travail exploratoire des agendas 21 candidats à la labellisation, il est assuré par un minuscule service au ministère de l'Écologie : le « Bureau des territoires ». La réactualisation de la labellisation se fait par dossier.

PEU D'EFFETS... AU GLOBAL

Enfin, la grande question : les agendas 21 existants ont-ils eu un impact positif contre le réchauffement climatique ? À l'échelle de chacun des agendas 21, sans doute. Encore que les effets ne sont parfois pas suffisamment quantifiés, ou quantifiables... Les fiches de l'agenda 21 sont tout de même censées s'y employer, avec sur chacune d'elles : un ou des indicateurs ressources/moyens. « Mais on trouve rarement des indicateurs d'impacts » remarque Vincent Wisner qui illustre : « sur la fiche « centrale intermodale », une collectivité indique combien de bus elle met en place, mais calcule rarement le report modal ». Catherine Brette, conseillère générale en Isère mentionne un autre problème : il est difficile de récupérer les chiffres car « les services ont peur

de se faire taper sur les doigts. On ne juge pourtant pas les personnes ! ». Mais, à l'échelle hexagonale, le constat est sans appel (même si la précaution est de dire que ce constat n'est pas seulement imputable à la non-efficacité de l'agenda 21, mais à celle de toutes les stratégies menées jusqu'à présent...) : « les évolutions constatées depuis 20 ans en matière d'inflexion des émissions de gaz à effet de serre ou encore de réduction des inégalités territoriales et sociales montrent que nous sommes, dans la réalité, loin de la trajectoire d'un développement durable [...] que les tendances d'évolution non durables de nos territoires se sont en définitive plutôt renforcées qu'infléchies » écrit Vincent Wisner, dans un dossier « Rio+20, l'âge adulte de l'Agenda 21 », pour la revue *T comme Territoires*.

REVIVAL ENCORE POSSIBLE...

Depuis les lois Grenelle I et II (juillet 2010), l'agenda 21 « projet territorial de développement durable » et ses finalités sont inscrits dans la loi (mais pas rendus obligatoires). Tout de même, notez-le bien, Grenelle 2 oblige désormais les communes et EPCI de plus de 50 000 habitants, ainsi que les conseils généraux et régionaux, à présenter, en amont des débats budgétaires, un rapport de développement durable, qui reprend les cinq finalités (voir encadré). De quoi •••



Gérard Poujade,

maire de Le Sequestre et président de l'Agence régionale pour l'environnement de Midi-Pyrénées

« Aujourd'hui, on sort de l'agenda 21 »

« Beaucoup de collectivités se disent que les sujets de l'agenda 21 sont traités par d'autres procédures, telles que le Scot, PLU et PDU... Quant à la commune de Le Sequestre, rétrospectivement, s'il n'y avait pas eu d'agenda 21, en serions-nous là où nous sommes ? Oui, nous aurions quasiment tout fait : le tri sélectif, les pistes cyclables, le social (crèche, RAM aujourd'hui). À bien y réfléchir, ce que nous avons inscrit dans l'agenda 21, nous l'aurions fait quoi qu'il en soit. Quand nous sommes arrivés à la mairie en 2001, nous avions une telle volonté, qui n'est pas retombée... Nous avons eu un écoquartier, des bâtiments BBC avant l'heure. Depuis 2008, nous avons revu la gouvernance de l'agenda. Quatre comités d'usagers, c'était trop lourd. Nous avons mis en place un Conseil économique et social, mais sans élu cette fois. Aujourd'hui, on sort de l'agenda 21, le mouvement est pris. Notre chargée de développement de l'agenda 21 va d'ailleurs devenir notre secrétaire générale à la mairie. »

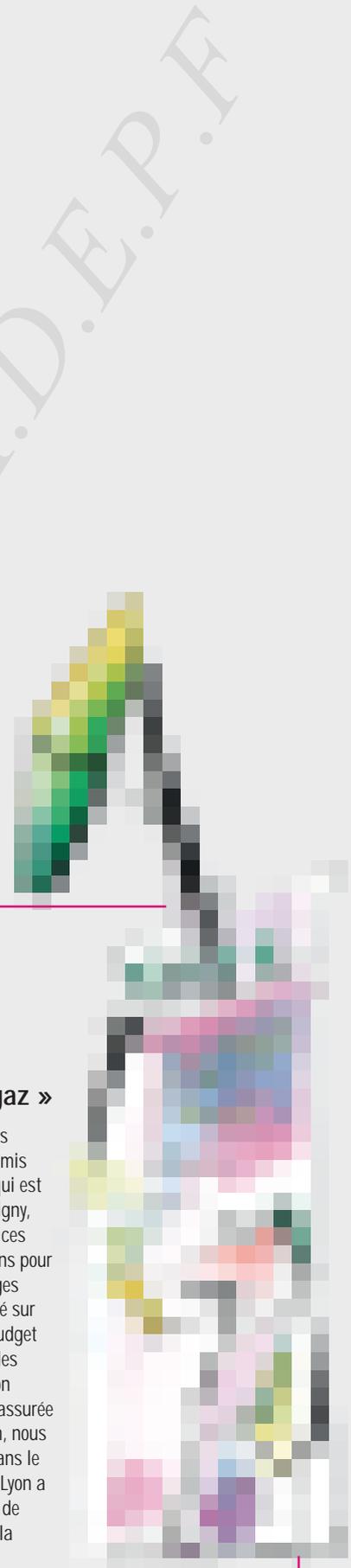


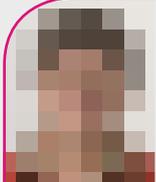
René Balme,

maire de Grigny

« Nous avons refusé l'usine à gaz »

« L'agenda 21 n'a jamais été crédible ! Nous nous sommes refusé à le mettre en place. Nous avons mis en place notre propre agenda. Quand on voit ce qui est ressorti du 3^e Sommet de la terre (Rio+20) ! À Grigny, nous avons préféré faire les choses en dehors de ces usines à gaz. De plus, l'État n'offre pas les moyens pour les mettre en œuvre, ce sont de véritables auberges espagnoles. À Grigny, nous avons surtout travaillé sur le champ de la démocratie participative. Notre budget aujourd'hui est très participatif, il tient compte des besoins des habitants, et nous avons une réflexion globale de l'environnement. Ainsi l'évolution est assurée en permanence, et pour ce qui est de l'évaluation, nous ne cessons de rendre de compte aux habitants dans le cadre de notre démarche participative. Le Grand Lyon a mis en place un agenda 21, mais quand il s'agit de s'attaquer aux problèmes fondamentaux comme la gestion de l'eau, il ne fait rien... »





Catherine Brette,
conseillère générale déléguée
à l'agenda 21 départemental

**« On communique moins,
on travaille mieux »**

« Notre agenda 21 est toujours actif ! On communique moins alors que l'on travaille mieux ! Voilà tout. Notre version 2 n'est pas en ligne, le service Communication le trouve trop technique ! La version 1 de notre agenda 21 date de 2006. C'est un agenda qui couvrait toutes nos politiques, 38 actions, 165 sous-actions. Il s'agissait d'un agenda de sensibilisation, des techniciens, du public. Nous avons été un peu présomptueux sur nos forces. Le suivi et l'évaluation nous ont demandé un travail monstrueux. Nous avons deux personnes qui suivent l'agenda 21 et 15 référents dans les différents services. Suite à un travail d'évaluation avec un cabinet extérieur, nous avons opté pour un recentrage sur des actions plus liées à nos compétences, surtout en cette période de restrictions budgétaires. Par exemple, nous avons mis en place des critères d'écoconditionnalité (usage multifonctionnel, économies d'énergie, etc.) à nos aides à la construction, nous avons intégré des critères sociaux et environnementaux dans nos marchés publics. On a en fait accentué les actions où l'on pouvait vraiment être efficace... »

- inciter certaines collectivités à se doter d'un agenda 21 ? (Le Plan climat-énergie territorial ne constituant « que » le volet climat de l'agenda 21). Pourquoi la résurgence des agendas est-elle encore possible ? Parce qu'ici et là, on s'aperçoit que les plans climats, outils descendants (plus descendants en tous les cas, que l'agenda) peinent à mobiliser les habitants. Certains élus auront peut-être envie de se repencher sur l'agenda 21 : démarche jusqu'ici peu égalée, pour sa partie HQD (haute qualité démocratique) et la transparence du processus (gouvernance partagée, site Internet ou un blog ouvert aux propositions). Cependant, tant qu'à faire, qu'ils y apportent un correctif. « *Les agendas 21 se sont trop appuyés sur les comités de quartier, il faut les ouvrir vraiment à tous les acteurs : économiques, associatifs...* » suggère Élise Gaultier. La maison écocitoyenne de Bordeaux est ainsi un bon exemple d'ouver-



ture à toutes sortes de publics, et notamment les universitaires. Enfin, quoi qu'on en dise, la capacité de l'agenda 21 à produire une « stratégie d'intégration » de par sa transversalité, le travail entre les services qu'il implique, est également unique. De nombreux projets d'agglomération, comme celui du pays de Montbéliard, s'inspirent (plus ou moins) de l'agenda 21... Alors finalement, qu'importe le flacon : l'essentiel est de suivre une stratégie de développement qui parte de la base, qui soit la plus intégrée possible, avec des objectifs « développement durable » ambitieux, un plan d'actions, une optimisation continue... ■

1. Les Agendas 21 locaux : quels apports sous quelles latitudes ? Sur le site developpementdurable.revues.org
2. Lancement en 2004 dans le Plan climat national, puis surtout par les lois Grenelle 1 et 2 en 2010.

DOC
DOP

À lire

« *Les Agendas 21, outils de développement durable* » (réf. DE644, 190 pages, version papier : 70 €, version numérique : 50 €, édition octobre 2012), un ouvrage de la collection Dossiers d'Experts des éditions Territorial <http://librairie.territorial.fr>

Formation d'Experts

Agenda 21, Culture et participation citoyenne
Paris le 12/02 ou à Lyon le 04/04
Renseignements au 04 76 65 61 00
ou par e-mail formation@territorial.fr