

CO-CONSTRUIRE UN PROJET TERRITORIAL DE DÉVELOPPEMENT DURABLE: PRINCIPES POUR REDONNER DU SENS ET DE L'EFFICACITÉ AUX AGENDAS 21¹



Né lors du Sommet de Rio de 1992 pour inciter à la mise en place de projets territoriaux de développement durable, l'Agenda 21 local s'est diffusé au niveau international au travers des collectivités territoriales. En France, il s'est véritablement développé depuis le début des années 2000 pour devenir progressivement un des principaux outils des politiques de développement durable.

Pourtant, la démarche peine à répondre aux attentes qu'elle avait suscitées. Par manque de portage politique et de moyens financiers et humains, peu d'actions ambitieuses voient le jour. Surtout, faute d'être intégrés dans une vision politique globale et durable du territoire, les Agenda 21 ont très largement été réduits à des exercices essentiellement techniques ou à de simples outils de communication sur les actions environnementales des communes. En outre, d'autres dispositifs, comme les territoires à énergie positive pour la croissance verte (TEPCV), sont venus récemment concurrencer les Agenda 21. Dès lors, quelle est la plus-value actuelle de cet instrument né il y a bientôt 25 ans ?

A partir des expériences pionnières et innovantes de certaines collectivités, l'étude menée par l'IRG plaide pour redonner à l'Agenda 21 un sens politique et une efficacité au service de la transition écologique et sociale. Elle fait ressortir **certaines principes** de gouvernance susceptibles de **lui donner un nouveau souffle** et, plus largement, d'aider à la mise en œuvre

effective de tout projet de territoire durable.

MISE EN SYNERGIE

Le développement des Agendas 21 s'est accéléré dans le milieu des années 2000, mais s'est fait de manière très disparate à travers tout le territoire. Le caractère volontaire de leur mise en place laisse une grande liberté aux collectivités et ne facilite pas l'émergence d'initiatives communes. Les démarches sont souvent isolées et peu coordonnées et sont donc moins efficaces pour faire évoluer durablement les territoires. Or, la mise en synergies entre les collectivités est un facteur clé du changement d'échelle indispensable à l'accélération de la transition écologique et sociale.

Peu de mécanismes existent aujourd'hui pour encourager les collectivités à travailler sur un projet d'Agenda 21 commun ou plus simplement à échanger sur leurs projets respectifs. Certaines initiatives témoignent pourtant qu'il est possible de **créer un environnement favorable** en mettant en place des dynamiques territoriales qui soutiennent les collectivités et les incitent à s'engager dans des démarches d'Agenda 21.

Régions et Départements peuvent ici **jouer un rôle de coordination** et contribuer à créer une véritable dynamique au service d'un projet de territoire durable qui prenne en compte et qui relie les questions sociales et écologiques. En plein essor, les

notes

février 2017

1. Cette note est tirée de l'étude « Co-construire un projet territorial de développement durable : comment redonner du sens et de l'efficacité aux Agendas 21 ? » réalisée par l'IRG.

structures intercommunales ont désormais un rôle primordial dans la mise en place des Agenda 21. Les acteurs locaux rencontrés lors de cette étude s'accordent à dire qu'il s'agit là du **meilleur échelon pour ces démarches**.

La création d'un environnement favorable au travail en commun des collectivités sur les démarches d'Agenda 21 passe aussi par leur mise en réseaux. L'enjeu est qu'elles apprennent à mieux se connaître, qu'elles partagent leurs expériences et puissent instaurer entre elles un véritable dialogue. Cette **mise en réseau des collectivités** permet de faciliter leur collaboration et d'engendrer des actions communes, gages de plus d'efficacité et d'une meilleure transversalité entre les territoires.

CO-PRODUCTION

Au cœur des principes de l'Agenda 21 se trouve l'idée que les transformations écologiques et sociales nécessitent la mobilisation de l'ensemble des acteurs de la société. Or, le mode de gouvernance des Agenda 21 a, jusqu'à présent, été essentiellement centré sur les institutions publiques, dans une logique avant tout descendante. Comment, dès lors, faire évoluer ce mode de gouvernance pour permettre et favoriser la participation de tous les acteurs intéressés par les enjeux du développement durable ? Comment parvenir à intégrer pleinement les dynamiques citoyennes dans les processus d'Agenda 21 ?

Reconnecter le dispositif de l'Agenda 21 avec le foisonnement des initiatives sociales et citoyennes est un enjeu central du remodelage de son pilotage. Cela implique d'adopter une **nouvelle approche, pluri-acteurs et collaborative, dans une logique de co-production**. Il ne s'agit pas seulement de solliciter les différentes parties prenantes pour mieux informer les décisions publiques mais, bien au-delà, de considérer chacun de ces acteurs comme ayant toute légitimité pour contribuer à la décision à partir de ses propres positions et perspectives.

Ces dispositifs pluri-acteurs demeurent pourtant peu répandus et l'ouverture du pilotage de l'Agenda 21 reste problématique dans le système actuel. Loin de se limiter à une démarche technique et procédurale, l'Agenda 21 implique en effet des relations de pouvoirs et des rapports de force qui se trouvent transformés par les logiques de co-production de l'action publique. Dès lors, il importe de **prendre en compte la dimension politique de la mise en œuvre des démarches** et notamment les contraintes et les blocages qu'elle peut impliquer. Les collectivités, et particulièrement leurs élus, sont en effet le plus souvent peu enclins à perdre une partie de leur pouvoir et à voir rentrer dans les processus de

décision des acteurs associatifs, économiques ou des citoyens. Or, pour que la participation ne soit pas instrumentalisée et puisse être créatrice de solutions, il est important de reconnaître la nécessité des oppositions et de la confrontation des idées. Pour les décideurs locaux, adopter cette nouvelle posture demande du **courage et de la détermination**. Cela requiert aussi de **nouvelles compétences**, dans l'animation de partenariats et dans l'interaction avec les acteurs extérieurs à la collectivité.

Dans ce cadre pluri-acteurs, les élus, en tant que représentants de la population locale, ont un rôle central à jouer pour garantir un équilibre entre les différents intérêts locaux exprimés dans le cadre du processus participatif. Leur portage politique des Agenda 21 est également une des conditions de leur réussite.

TRANSVERSALITÉ

Le caractère systémique des enjeux du développement durable requiert de créer de la transversalité autour de l'Agenda 21 afin de décloisonner le fonctionnement des collectivités et de construire un projet de territoire global et intégré. L'enjeu est ici de **réorganiser les pouvoirs et de renforcer la communication** entre les différents acteurs de la collectivité, que ce soit entre les agents et les élus, entre les élus eux-mêmes, et entre les différents services administratifs qui tendent à fonctionner essentiellement dans une logique de « silos ». Une méthode pourrait ici consister à mettre en place une « équipe de la transition », rassemblant des représentants des différents services administratifs de la collectivité territoriale dans le cadre d'un projet transversal de développement durable. Au sein de la municipalité de Montreuil, cette méthode a permis de renforcer les liens et la collaboration entre les services, contribuant à transformer la culture administrative de la collectivité.

EXPÉRIMENTATION

Des modalités innovantes de l'action publique soulignent la pertinence des logiques ascendantes et expérimentales. A travers une démarche d'essais-erreurs et de tâtonnements, il s'agit de faire émerger une solution collective adaptée à la complexité des situations. Pour cela, il importe de mettre en place un processus d'apprentissage permanent qui permette d'ajuster l'action, et éventuellement les objectifs, à la réalité des situations. Cette logique réflexive, qui autorise une prise de distance par rapport à l'action, devrait être au cœur des pratiques de l'évaluation des Agenda 21. C'est dans cette optique que pourrait être utilisé le référentiel national de l'évaluation des Agenda 21 et notamment sa dimension

participative. Si elle n'est pas toujours aisée à accepter par les collectivités, la participation de tous les acteurs du territoire se révèle en effet essentielle dans une démarche évaluative constructive. L'évaluation gagnerait ainsi à ne plus être un simple bilan mais une réflexion continue, pensée et intégrée en amont de la démarche de l'Agenda 21, et destinée à son amélioration.

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

- Sa dimension *participative* le met en effet au cœur de la nécessaire connexion des collectivités

territoriales avec les multiples initiatives locales qui fleurissent au sein des territoires dans le domaine du développement durable.

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

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

