



# Les agendas 21 locaux

## Bilan et perspectives en Europe et en France

Décembre 2009

### Résumé

Le développement durable est devenu en quelques années un élément discursif incontournable pour la plupart des acteurs publics. Pourtant, son principal outil de mise en œuvre territoriale, l'Agenda 21 local, n'est pas véritablement parvenu à s'imposer. Où en sont les pays européens en la matière ? Et comment évolue le contexte français ?

Ce dossier tente d'apporter des éléments de réponse. Il s'intéresse dans sa partie préliminaire à la notion de développement durable, et aux différents courants de pensée qui s'affrontent aujourd'hui encore autour de cette notion (1). Dans un second temps, passant outre ces différences d'interprétation, le dossier réalise un état des lieux des dynamiques en cours en matière d'Agenda 21 à l'échelle européenne (2 et 3). Enfin, la dernière partie aborde plus précisément le contexte français (4 et 5).

### Sommaire

1. Vous avez dit développement durable ? Un point sur les différentes doctrines .....	2
1.1. Le développement durable : un consensus qui cache de fortes divergences .....	2
1.2. La durabilité faible : un simple ajustement technico-économique ? .....	4
1.3. La durabilité forte : une rupture écologique et politique ? .....	8
1.4. Synthèse : le clivage politique du 21 <sup>ème</sup> siècle ? .....	11
2. Typologie des A21L européens : des démarches hétérogènes .....	14
2.1. Définition et typologie .....	14
2.2. L'Agenda 21 « institutionnel » .....	17
2.3. L'Agenda 21 « écocitoyen » .....	19
2.4. L'Agenda 21 de « projets partagés » .....	21
2.5. Bilan : et si un bon A21L était un mixe de ces trois approches ? .....	23
3. Tendances des A21L européens : une démarche transitoire... ou durable? .....	24
3.1. Evolution des A21L en Europe : un cycle de vie ? .....	24
3.2. La tendance « écolo-techno » .....	29
3.3. La tendance « pluriel-participatif » .....	32
3.4. Bilan : quels facteurs déterminent ces tendances? .....	35
4. L'agenda 21 local en France : une démarche qui reste volontaire .....	37
4.1. L'Agenda 21 local dans la loi: un bilan mitigé .....	37
4.2. L'Agenda 21, une démarche volontaire... mais de plus en plus encadrée .....	40
5. ...et un cadre légal qui se précise sur certains enjeux, suite au Grenelle .....	44
5.1. Climat et énergie : la nouvelle priorité ? .....	44
5.2. Biodiversité, milieux et ressources : principales dispositions concernant les collectivités .....	47
5.3. Le management interne du développement durable : de nouveaux dispositifs .....	49
5.4. Bilan : quel avenir pour les A21L en France ? .....	51
Conclusion .....	52
Bibliographie .....	53

Rédaction : **Aurélien Boutaud**

Relectures et compléments : **Philippe Jury** (CIRIDD) et **Claire Harpet** (Université Lyon 3)  
pour le compte de la Communauté urbaine de Lyon (DPSA) / Décembre 2009

# 1. Vous avez dit développement durable ? Un point sur les différentes doctrines

Voilà à peine plus de deux décennies que le développement durable a fait son irruption dans la sphère publique internationale. Force est de constater aujourd'hui que ce vocable a connu entre temps un succès immense, au point de devenir un élément discursif incontournable pour la plupart des acteurs publics. Les idées ayant connu une telle diffusion en une période de temps aussi brève ne sont pas légion. Comment expliquer un tel phénomène ?

***Le développement durable a connu un succès remarquable. Mais ce consensus apparent cache en fait de fortes divergences de points de vue et d'interprétation...***

Il semble que les raisons de cet engouement soient pour partie liées à l'aspect consensuel que revêt le développement durable. Pourtant, ce consensus n'est qu'apparent. Le caractère policé du développement durable masque en fait de profondes divergences d'interprétations et de points de vue, qui pourraient bien dessiner

les contours d'une nouvelle forme de clivage idéologique et politique pour le vingt-et-unième siècle. Avant d'entrer plus en détail dans les outils et politiques visant à mettre en œuvre le développement durable à l'échelle des territoires, il n'est pas inutile de faire un point sur ces différences d'interprétation.

## 1.1. Le développement durable : un consensus qui cache de fortes divergences

### Entre environnement et développement : les prémices d'une négociation internationale

L'histoire du développement durable est très largement marquée par les conflits d'intérêts entre deux exigences qui sont longtemps apparues comme contradictoires : le développement économique et la protection de l'environnement. Cette dualité

***Le conflit d'intérêts entre développement économique et protection de l'environnement a connu une première apogée au début des années 1970 avec l'émergence au sein de la société civile occidentale d'un mouvement écologiste porteur d'une critique virulente du modèle de développement industriel.***

Homme-Nature a en réalité toujours fait l'objet de préoccupations nombreuses de la part des sociétés humaines, allant jusqu'à déterminer leur capacité à se pérenniser (Diamond, 2006). A partir du 19<sup>ème</sup> siècle, toutefois, la version moderne et « scientifique » du conflit Homme-Nature s'est articulée autour des relations entre deux sciences alors émergentes : l'économie et l'écologie (Vivien, 1994). Et même si la prise en compte par les économistes des préoccupations écologiques a toujours été plus ou moins présente, l'autonomisation de la science économique au cours du 19<sup>ème</sup> siècle va avoir tendance à relayer la question environnementale au second plan des préoccupations économiques et politiques – ce que la notion d'externalité utilisée dans le jargon économiste traduit assez bien. Au début du vingtième siècle, les deux guerres mondiales ne vont pas favoriser la meilleure prise en compte des préoccupations écologiques. Il faudra en fait attendre la seconde moitié du

vingtième siècle pour voir réémerger au sein des sociétés occidentales un intérêt fort pour la question de la Nature, en particulier à la sortie des trente glorieuses, période d'industrialisation intensive dont les effets néfastes sur l'environnement se font alors de plus en plus ressentir. Pluies acides, marées noires, catastrophes industrielles, pollutions diverses et variées seront accompagnées des cris d'alarme des pionniers de l'écologie médiatique (de Rachel Carson au commandant Cousteau) et des critiques acerbes des pionniers de l'écologie politique (Ivan Illich ou encore André Gorz pour ne citer qu'eux). Le début des années 1970 va marquer un tournant dans cette évolution, avec en particulier la publication du rapport du club de Rome sur les limites de la croissance (Meadows et coll., 1972), la création quasi-simultanée des ONG environnementales internationales (du WWF aux Amis de la Terre en passant par Greenpeace) et la politisation du mouvement écologiste à travers la création des premiers partis politiques écologistes.

### **Le développement durable, fruit d'une approche coopérative...**

**De Stockholm à Brundtland** - C'est dans ce contexte que les Nations Unies vont organiser en 1972 la Conférence de Stockholm sur l'environnement humain, première étape d'une négociation internationale qui cherchera pendant près de vingt ans à

**Le conflit entre environnement et développement va mener les Nations Unies à organiser plusieurs cycles de négociation afin de faire converger les points de vue...**

réconcilier les intérêts économiques et écologiques. Un cycle de négociation qui sera plus ou moins abandonné une première fois à l'occasion du premier choc pétrolier, avant d'être relancé par les Nations Unies en 1983 à travers la création de la Commission Mondiale sur l'Environnement et le Développement (CMED). Présidée par Gro Harlem Brundtland, la CMED va dès lors mener pendant trois années un travail d'écoute des différents partis en présence, réalisant au final une synthèse des points de vue en 1987 dans son rapport intitulé « *Notre avenir à tous* » (CMED, 1989). A la recherche d'un consensus entre des intérêts très divergents, la CMED va finalement proposer un concept

hybride pour tenter de rapprocher les points de vue de chacun : le développement soutenable (devenu plus tard en français développement durable).

**Et c'est en 1987 que la synthèse des points de vue sera opérée, à travers l'apparition d'un concept conciliateur : le développement durable. Deux éléments fédérateurs sont essentiellement retenus : le principe de solidarité intergénérationnelle, et le principe de gestion transversale et équilibrée entre économie, social, et environnement.**

**Les éléments du consensus : transversalité et solidarité intergénérationnelle** - Il faut préciser que le terme de développement soutenable était déjà apparu dans les textes internationaux une première fois en 1980, à l'initiative de l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature, mais sans rencontrer de véritable succès. L'UICN définissait alors le développement durable comme un principe de gestion transversale et équilibrée « *des facteurs sociaux et écologiques, ainsi que des facteurs économiques* » (UICN, 1980), ce qui plus tard deviendra le « triptyque du développement durable ». Le rapport Brundtland va conforter encore la dimension consensuelle du développement durable en mettant au cœur de sa définition la notion de solidarité intergénérationnelle, aboutissant ainsi à une définition qui ne pouvait que rallier les différents points de vue, et qui présente le développement durable comme « *un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs* » (CMED, 1989).

**Une notion consacrée à Rio de Janeiro** – Les éléments de consensus étaient alors suffisants pour envisager de réunir les nations du monde autour de cet objectif de développement durable. C'est en tout cas ce que les Nations Unies ont pensé en organisant à Rio de Janeiro en juin 1992, 5 ans après la publication du rapport Brundtland, le second Sommet de la Terre. Plus de 180 chefs d'Etat et de gouvernement vont alors s'engager sur un certain nombre de conventions et de textes – comme par exemple la « déclaration de Rio sur l'environnement et le développement » – dans laquelle le concept de développement durable est enrichi de plusieurs principes, dont certains, comme le principe de précaution, s'avèreront au final beaucoup moins consensuels que les précédents (Cf. encart p. 7).

### **...et objet d'une appropriation compétitive**

Fruit d'une long travail de négociation, le développement durable va devenir après 1992 un objet sémantique incontournable. Les réticences sont pourtant bien présentes à Rio de Janeiro, et ce de part et d'autre de l'échiquier politique. Car si les écologistes trouvaient déjà le rapport Brundtland trop tiède (Sachs et Lalonde, 1988), une partie du monde scientifique et industriel va au contraire se rebeller contre les textes de Rio de

**Consacré à Rio, le concept de développement durable va alors devenir incontournable. C'est donc dans l'interprétation du terme que les points de vue vont à présent diverger...**

Janeiro, et en particulier contre un principe de précaution jugé nuisible au progrès scientifique et technique – ce dont témoigne l'Appel d'Heidelberg signé par une pléthore de scientifiques pendant le Sommet de la Terre<sup>1</sup>. En vain. Consacré par les textes internationaux, intégré dans les critères de financement des institutions internationales, le développement durable va devenir un élément discursif incontournable. Entre les écologistes et le monde de l'économie, c'est donc dans l'interprétation du terme que tout va se jouer à partir de 1992. Et là n'est pas le moindre des paradoxes du développement durable : issu d'un travail de coopération intense, il va devenir dans les années 1990 et 2000 l'objet d'une appropriation on ne peut plus compétitive.

Cette compétition va aboutir à la formulation de deux points de vue extrêmement opposés, que les économistes ont pris l'habitude de qualifier respectivement de durabilité « faible » et « forte »..

## **1.2. La durabilité faible : un simple ajustement technico-économique ?**

### **Une approche écono-centrée...**

Dès le début des années 1990, une partie du monde économique et industriel va donc s'approprier le développement durable en défendant une approche qui vise à préserver la centralité de la sphère économique dans les processus de prise de décision. Pour ces acteurs de l'économie, souvent très marqués par l'idéologie productiviste, le développement durable consiste donc en une approche certes transversale, mais dans laquelle l'économie doit rester dominante. En témoigne par exemple un responsable régional de syndicat agricole interrogé en Rhône-Alpes dans les années 1990 pour

---

<sup>1</sup> Visant en particulier le principe de précaution, qu'ils voient d'un mauvais œil, les signataires de l'Appel d'Heidelberg dénoncent alors « l'émergence d'une idéologie irrationnelle, qui s'oppose au progrès scientifique et industriel, et nuit au progrès économique et social ».

qui, dans le développement durable, « *l'aspect économique est prépondérant (...), on ne fera pas d'environnement ou de social sans... si l'économie va bien, on fait de l'environnement, c'est aussi simple que ça* ». Ou encore, toujours en région Rhône-Alpes, un responsable de la Direction du Tourisme du Conseil régional pour qui « *la*

**La durabilité faible se caractérise par un discours écono-centré : l'économique comme condition première de la durabilité.**

*durabilité passe avant tout par le fondement économique : est durable ce qui est économiquement fondé, bien calculé, bien pensé (...)* », ajoutant aussitôt que « *la durabilité viendra de l'économie avant de venir de la protection de l'environnement. Il faut montrer que l'environnement a une valeur économique* » (témoignages recueillis par Vinay, 1999). Ce discours, qui en appelle systématiquement à la croissance économique, s'appuie par ailleurs très souvent sur une forme de rationalité économique jugée indépassable : est légitime ce qui est économiquement

fondé et « réaliste »... c'est-à-dire rentable. La prise en compte des valeurs sociales et écologiques est donc déterminée dans un processus de rationalité économique qui, bien souvent, nécessite de donner une valeur monétaire à ces variables sociales et écologiques (ce qui revient à « internaliser les externalités économiques »).

### **...légitimée par l'hypothèse de substituabilité du capital naturel**

Alors même que la corrélation entre PIB et empreinte écologique est largement documentée et démontrée, comment dès lors légitimer la prédominance de la sphère économique et de la croissance dans un contexte de solidarité intergénérationnelle ?

**L'hypothèse centrale de la durabilité faible est la substituabilité du capital naturel par du capital artificiel. Il faut léguer aux générations futures la même somme de capital « total » (naturel et artificiel).**

La réponse à cette question est apportée par les économistes néoclassiques pour qui le capital naturel est une forme de capital qui ne se différencie pas fondamentalement des autres. Autrement dit, les économistes néoclassiques partent du principe que le capital naturel est *substituable*, c'est-à-dire qu'il peut être remplacé par du capital artificiel – financier et, *in fine*, technologique. Cette hypothèse de substituabilité est fondamentale : elle permet aux tenants de la durabilité faible de considérer la dégradation du capital naturel par les générations présentes comme légitime, à partir du moment où ce capital

naturel est utilisé pour créer une forme de capital artificiel qui sera légué aux générations futures en lieu et place du capital naturel dégradé. La somme totale de capital peut alors être pérennisée, voire fructifiée, d'une génération à l'autre, et ce même dans des conditions de dégradations irréversibles de l'environnement.

### **Technologie et croissance verte... sans principe de précaution**

**Technologie : oui !** - Pour les tenants de cette approche, la stratégie est donc claire : plutôt que mettre en place des stratégies de réduction des dégradations environnementales axées sur les changements de comportement et une certaine forme de sobriété (« consommer moins »), qui pourraient menacer la croissance économique, mieux vaut miser sur la capacité de l'humanité à faire face à ces enjeux, notamment par le biais de la technologie. Concrètement, cela se traduit par la recherche d'une forme de croissance économique qui serait en partie basée sur l'émergence de technologies dites propres, chargées à elles seules de rendre les modes de production et de consommation des pays les plus riches compatibles avec les limites physiques de la planète. Quitte, s'il le faut, à doper les capacités de la biosphère à produire des ressources et assimiler nos déchets – c'est l'argument

généralement utilisé par les tenants des Organismes Génétiquement Modifiés ou des techniques de géo-ingénierie du climat, par exemple.

**Encart : la géo-ingénierie du climat : de quoi s'agit-il ?**

La géo-ingénierie regroupe un ensemble de techniques visant à agir à très grande échelle sur le fonctionnement de l'écosystème terrestre, et en particulier sur le climat. Initiées durant les trente glorieuses à des fins militaires, les techniques de géo-ingénierie sont aujourd'hui imaginées dans une perspective bien différente, consistant à limiter les impacts négatifs du changement climatique généré par les activités humaines. Plusieurs techniques sont aujourd'hui envisagées.

L'une des plus *soft*, qui fait l'objet de plusieurs tests, consiste à capter puis enfouir sous le sol une partie du carbone issu de la combustion d'énergies fossiles. Une autre proposition consisterait à augmenter la capacité de séquestration du CO<sub>2</sub> par les océans, en y déversant plusieurs milliers de tonnes de sulfate de fer susceptibles de doper la capacité des planctons océaniques à séquestrer le CO<sub>2</sub> atmosphérique – avec des bilans de séquestration et des impacts secondaires encore très discutés. D'autres solutions encore plus aventureuses sont proposées, comme par exemple l'idée émise par le Prix Nobel de Chimie Paul Crutzen, qui consisterait à relarguer dans l'atmosphère plusieurs centaines de milliers de tonnes de soufre chaque année pour produire par réaction chimique du sulfate de soufre et différents aérosols permettant de réfléchir vers l'espace une partie du rayonnement solaire – le but recherché étant de refroidir la planète en cas de réchauffement incontrôlé. Dans cette perspective, l'idée d'un bouclier spatial jouant le rôle de parasol est également étudiée très sérieusement par la NASA.

On notera au final que ces techniques comportent des risques importants et de nombreuses incertitudes concernant à la fois leur efficacité et leurs impacts secondaires. Raison pour laquelle elles sont la plupart du temps considérées dans une perspective de dernier recours – c'est à dire dans le cas où les effets du changement climatique deviendraient réellement catastrophiques. Elles participent néanmoins à entretenir l'idée d'une alternative technique de grande échelle pour résoudre les problèmes écologiques.

Cette approche est largement assumée et défendue par le danois Björn Lomborg (2004), dont l'ouvrage « *L'environnementaliste sceptique* » a rencontré un grand succès au début des années 2000. De manière générale, il n'est pas exagéré de dire que cette vision est également très largement partagée par le monde économique et politique : d'Alain Madelin qui rejette avec horreur l'idée d'une société de sobriété en affirmant que « *la solution, il n'y en a qu'une : c'est le progrès technologique* <sup>2</sup> », jusqu'à Claude Allègre qui prône régulièrement une écologie « *de la réparation, qui débouche sur la croissance* » (Allègre, 2009), en passant par Jean-Louis Borloo pour qui « *l'adaptation aux changements climatiques va doper la croissance* <sup>3</sup> ».

**Précaution : non !** – Dans la lignée de l'Appel d'Heidelberg, les tenants de la durabilité faible, forts d'une vision très optimiste de la technologie, sont en revanche très critiques à l'égard du principe de précaution. « *Principe de précaution, piège à c...* » affirmait par exemple Claude Allègre dans une chronique de l'Express il y a quelques années <sup>4</sup>. Cette position de défiance est également celle défendue par les représentants de l'Académie des sciences ou l'Académie de médecine, qui ont battu le fer au sein de la Commission Coppins pour que le principe de précaution ne soit pas intégré dans la charte de l'environnement

<sup>2</sup> Interview d'Alain Madelin sur LCI, le 22 novembre 2009

<sup>3</sup> Interview de Jean-Louis Borloo sur France Inter, le 14 octobre 2008

<sup>4</sup> Chronique de Claude Allègre dans L'Express du 16 novembre 2000

adossée à la constitution française. De fait, qu'il s'agisse du nucléaire, des OGM, des nanotechnologies ou autres biotechnologies, les solutions techniques proposées pour faire face aux enjeux écologiques ont bien souvent des effets induits très largement inconnus et/ou irréversibles. Ce qui les rend assez peu compatibles avec une application stricte du principe de précaution (Cf. Encart ci-dessous).

#### **Encart : le principe de précaution, de Hans Jonas à la charte de l'environnement**

Parmi les principes adoptés à Rio de Janeiro, le principe de précaution est sans doute celui qui a eu le plus grand retentissement. « *En cas de risque de dommages graves ou irréversibles, l'absence de certitude scientifique absolue ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures effectives visant à prévenir la dégradation de l'environnement* » (CNUED, 1992). Deux notions fondamentales sont donc à retenir : celle d'incertitude (« on ne sait pas »), et celle d'irréversibilité (« les risques pressentis sont irréversibles »).

Le principe de précaution a en particulier émergé suite à la révélation de la problématique environnementale, caractérisée par la complexité et l'incertitude. Il a particulièrement participé de la remise en cause de ce que, suite à Max Weber, certains auteurs avaient qualifié de « *système rationnel-légal* » - système qui suppose une capacité de prévision (linéarité, causalité). Dominique Bourg et Jean-Louis Schlegel (2001) expliquent ce phénomène en constatant que, alors même « *que l'impact de nos actions sur le monde est désormais massif, le savoir, contrairement à ce que l'on avait cru depuis l'avènement de la science moderne, n'engendre pas exclusivement de la maîtrise, mais également de la non-maîtrise et de l'impuissance* ». L'impact grandissant de l'homme sur son environnement entraîne une complexification du système qui peut être plus rapide que la progression de la connaissance qu'on peut avoir de ce système. La technologie humaine génère donc de nouveaux risques, et appelle à un renouveau de l'éthique qui doit être à la hauteur de la puissance que nous fournit cette technologie : c'est en particulier ce que préconise le philosophe Hans Jonas (1990) avec son principe de responsabilité.

Le principe de précaution est au cœur de ce débat : il consiste non pas en un principe d'abstention (« *dans le doute, abstiens-toi* ») mais au contraire en un principe d'action et de recherche (« *dans le doute, mets tout en œuvre pour agir au mieux* »). Il s'agit de prendre une décision dans un contexte d'incertitude, grâce au renforcement des procédures d'évaluation.

Sous la pression du monde économique et scientifique, qui le considère souvent comme un obstacle à l'avancée technique et technologique, le principe de précaution a évolué dans les textes législatifs. En France, le débat autour de la charte de l'environnement est assez symptomatique de cette évolution. Le conflit entre partisans et ennemis du principe de précaution avait amené les membres de la Commission Coppens à rédiger deux versions de la charte : une avec, et une sans principe de précaution. Un point d'entente a finalement été trouvé, avec l'ajout de ce qui ressemble à une clause de faisabilité économique, évoquant la nécessité d'adopter des mesures non plus « *effectives* », mais « *provisoires et proportionnées* ».

#### **Encart : Deux visions du monde et de la science : analytique ou systémique ?**

Le débat sur le principe de précaution illustre également deux visions du monde et de la science.

Les tenants de la durabilité faible sont très souvent attachés à un progrès scientifique et technique qu'ils considèrent comme linéaire, basé sur une vision très analytique héritée de Descartes. Il s'agit d'analyser les parties d'un tout aussi précisément que possible, partant du principe que la connaissance des parties détermine la connaissance du tout. Ainsi isolée, chaque partie révèle son fonctionnement propre et les enchaînements de cause à effet sont alors assez simples et linéaires. Ce caractère prévisible permet à la science de se positionner comme un élément central des prises de décision politiques : « à tel problème, telle solution ».

L'approche systémique, qui caractérise en particulier la science des écosystèmes, est pour partie venue questionner cette vision du monde dans la seconde moitié du 20<sup>ème</sup> siècle, en invitant à regarder le monde de manière globale : c'est à dire à analyser les interactions entre les parties qui

forment un tout, partant du principe que « le tout est davantage que la somme des parties ». L'approche système invite alors la science à davantage de modestie, car les interactions entre les éléments d'un système sont complexes : en interagissant, les éléments génèrent des rétroactions (positives ou négatives) qui rendent la prévision très difficile et aléatoire - comme en témoignent les débats sur le climat et son évolution, par exemple. L'incertitude devient alors un élément central des débats.

### 1.3. La durabilité forte : une rupture écologique et politique ?

#### Refuser la centralité de l'économie...

Sans grande surprise, les tenants de la durabilité forte se positionnent sur des bases idéologiques radicalement opposées à celles défendues par les tenants de la durabilité faible. Le rejet de la centralité de l'économie est par exemple un trait caractéristique des tenants de la durabilité forte. Remettre l'économie à sa place est une revendication récurrente des ONG environnementales, comme en témoigne par exemple un membre de la FRAPNA qui, interrogé sur le développement durable, affirme que « *le développement économique ne doit pas intervenir nécessairement. Il faut d'abord un équilibre [sous entendu écologique, nda]. On voit après si une croissance est possible* » (cité par Vinay, 1999). Mais c'est aussi un argument largement développé par les

***Pour les tenants de la durabilité forte, la sphère économique est un sous-système de la biosphère. Il faut donc considérer l'environnement comme un facteur limitant de l'expansion... D'autant que le capital naturel est considéré dans cette approche comme très peu substituable : il doit être légué aux générations futures dans son état.***

théoriciens de la durabilité forte et de la décroissance, parmi lesquels nombre d'économistes écologistes. En France, dans la lignée des travaux de Georgescu-Roegen ou Herman Daly, René Passet a largement développé ce point de vue dans le courant des années 1970, rappelant à quel point le système économique n'est finalement qu'un sous-système de la sphère écologique, dont l'économie tire toutes ses ressources physiques avant d'y rejeter ses déchets (Passet, 1979).

#### ...et rejeter l'hypothèse de substituabilité du capital naturel

Pour les tenants de cette approche, la conséquence de cette relation d'inclusion ou d'enchâssement (du système économique dans le système écologique) est évidente : le développement économique ne saurait durer sur le moyen terme si la nature venait à être trop gravement endommagée. Un point de vue finalement très proche de celui défendu par le

Club de Rome au début des années 1970, et que Joël de Rosnay illustre assez bien en affirmant que le système économique (inclus) se comporte vis-à-vis de l'écosystème (englobant) « *comme un parasite drainant à son profit l'énergie et les ressources de celui qu'il envahit et qu'il finira peut-être par tuer* » (de Rosnay, 1975). Et cela est d'autant plus vrai pour les tenants de la durabilité faible qu'ils rejettent en général très largement l'hypothèse de substituabilité du capital naturel qui fonde la théorie de la durabilité faible. Partant du principe que la nature est composée pour grande partie d'éléments vitaux pour le maintien des grands équilibres écologiques, les tenants de la durabilité forte considèrent que le capital naturel critique ne peut pas être substitué par une quelconque forme de capital artificiel – ou que cette substituabilité est trop incertaine et risquée. Les générations présentes ont donc le devoir éthique de

préserver dans leur intégralité ces grands équilibres écologiques pour les générations futures.

#### **Encart : Qu'est-ce que le capital naturel, et comment le mesurer ?**

La définition du capital naturel n'est pas unanimement partagée. Les économistes de l'environnement le définissent le plus souvent comme l'ensemble des aspects naturels matériels de la planète nécessaire à l'humanité, avant leur transformation par les activités humaines. Une façon de rendre le concept plus concret consiste à réduire ce capital naturel à ses éléments les plus essentiels, ceux qui conditionnent le maintien et la pérennité de la vie sur Terre telle que nous la connaissons aujourd'hui. Les aspects les plus critiques de ce capital naturel concernent la biosphère (la partie vivante de l'écosystème terrestre), dont le maintien dans le temps dépend de sa capacité de charge... elle-même caractérisée par deux fonctions essentielles : la capacité de renouvellement des ressources issues de la biomasse, et sa capacité d'assimilation des déchets.

C'est ce « capital naturel critique » qu'essaie par exemple de quantifier l'empreinte écologique, en partant du principe que la plupart des gestes de consommation d'un individu nécessitent que soient mobilisée une partie de l'écosystème sous la forme de surfaces biologiquement productives : pour fournir des ressources renouvelables, ou pour assimiler certains déchets comme le CO<sub>2</sub> par exemple. Au final, cette mesure de flux biophysiques amène à une conclusion redoutable : l'empreinte écologique de l'humanité est aujourd'hui supérieure à la biocapacité mondiale, ce qui se traduit concrètement par un épuisement du capital naturel (Boutaud & Gondran, 2009). Et si chaque habitant de la planète vivait comme un occidental, il faudrait deux à trois planètes supplémentaires pour répondre durablement à nos besoins...

Mais si cet indicateur est très apprécié des écologistes, les économistes préfèrent généralement quantifier le capital naturel sous une forme monétaire (voir par exemple les débats dans Stiglitz et coll., 2009). Le problème est qu'il faut alors donner une valeur marchande à nombre de fonctions de la nature qui n'en ont pas, puisqu'elles ne font pas l'objet d'échanges marchands. Plusieurs techniques développées par les économistes permettent de fixer, notamment par le biais d'enquêtes, une valeur monétaire, qui peut ensuite être additionnée ou retranchée d'autres valeurs monétaires (comme le PIB par exemple).

Il va de soi que le choix de l'indicateur dépend en grande partie de la vision que chacun a de la substituabilité du capital naturel, puisque la monétarisation considère implicitement que ce dernier peut être réduit à une valeur monétaire (au même titre que le capital artificiel). Il n'est guère surprenant que les conclusions tirées de ces outils ne soient donc pas tout à fait les mêmes...

### **Changer de système et de politique... sortir du productivisme**

Les tenants de la durabilité forte tiennent donc généralement (et avec force arguments) la technologie et la croissance économique pour responsables des dégradations écologiques. Autant dire qu'ils ne croient guère en la capacité de ce couple infernal à résoudre les problèmes écologiques. Et si la technologie n'est pas systématiquement rejetée, elle fait pour le moins l'objet d'une grande méfiance – et d'un appel systématique au principe de précaution. C'est particulièrement vrai lorsque les solutions technologiques sont couplées à l'exigence de croissance économique, comme dans le cas de la « croissance verte ». Car les tenants de la durabilité faible font remarquer qu'il est alors plus que probable que les économies d'énergie et de matière générées par une technologie sur un bien donné soient annihilées par la croissance de la consommation de ce bien ou d'un autre – ce que les économistes et les écologistes appellent l'effet rebond.

#### Encart : Qu'est-ce que l'effet rebond ?

Un argument de la durabilité faible porte sur la capacité de la technologie à résoudre à l'avenir une part des défis écologiques. Par exemple en augmentant la production d'énergies renouvelables, ou en diminuant la consommation de matière ou d'énergie pour un même bien produit ou service rendu. Mais dans une logique de croissance, ce progrès technologique a toutes les chances d'être annulé par une augmentation de la consommation de ce bien ou de ce service (voire même d'autres biens et services). Par exemple, une amélioration du rendement énergétique des moteurs de véhicules individuels peut être annulée par une augmentation du nombre de véhicules vendus, la croissance du nombre de kilomètres annuels parcourus par véhicule, un alourdissement des véhicules ou encore la généralisation de systèmes de climatisation, qui sont autant de facteurs qui vont accroître la consommation globale d'essence.

Au sein de l'Union Européenne, la production d'électricité renouvelable a ainsi augmenté de près de 30% entre 1990 et 2003. Pourtant la part des énergies renouvelables dans le bilan de production électrique de l'UE est restée à peu près la même : 12 %. Pourquoi ? Tout simplement parce que sur la même période, la demande d'électricité a augmenté de près de 2% par an – du fait notamment de la multiplication des équipements électriques au sein des ménages et des entreprises (chiffres rapportés par LRD, 2008). Il est évident que sans une réduction des consommations, la part des énergies renouvelables a toutes les chances de rester anecdotique...

Pour éviter ce phénomène, il faut donc mener conjointement des efforts de sobriété (sur les comportements et les modes d'organisation), d'efficacité technique, et de production d'énergies renouvelables (négaWatt, 2005).

***Pour une partie des tenants de la durabilité forte, la décroissance économique des pays les plus riches est nécessaire afin de partager les ressources : ils appellent à une sortie du système productiviste, un changement radical de système politique et économique.***

Partant du principe que la technologie ne suffira pas à résoudre les problèmes et qu'elle est même susceptible d'en créer de nouveaux, une partie des tenants de la durabilité forte en est logiquement venue à prôner une sortie de la course à la croissance économique pour les pays les plus riches. Une forme de décroissance, donc, qui serait seule capable d'assurer une véritable réduction de l'empreinte écologique des nations développées dans une perspective de répartition plus équitable des ressources naturelles à l'échelle globale. Mais si elle est aujourd'hui déjà pratiquée par certaines personnes qui ont choisi un mode de vie plus simple et sobre, les conditions de cette décroissance à l'échelle collective sont évidemment l'objet de nombreuses interrogations. Et pour cause, puisqu'elle nécessiterait probablement une baisse globale de la consommation de biens et services... et donc une sortie du système productiviste, alors même que cette idéologie fonde le socle commun de l'économie politique, c'est à dire de la droite et de la gauche telles que nous les avons connues jusqu'à présent. Autant dire que les réticences face à cette perspective sont encore fortes parmi les dirigeants économiques et politiques.

#### Encart : L'équation d'Ehrlich et Holdren, une autre façon de comprendre les débats

Dans un article scientifique paru au début des années 1970, Ehrlich et Holdren (1971) identifiaient trois types de facteurs pouvant expliquer le poids qu'une société exerce sur l'environnement. L'impact environnemental (*Impact* = I) dépend à la fois de la pression démographique (*Population* = P), du niveau de consommation « moyen » par habitant (*Affluence* = A) et d'un ensemble de technologies

utilisées qui vont avoir un rôle potentiellement démultiplicateur (*Technology* = T). Autrement dit, la formule d'Ehrlich et Holdren peut se résumer ainsi :  $I = P.A.T^5$

Toute stratégie de réduction de notre empreinte écologique passe donc inévitablement par une action sur l'un ou plusieurs de ces facteurs. Il faut d'emblée constater que le facteur démographique (P) est encore aujourd'hui très largement tabou, et reste généralement en marge des débats. La plupart des scénarios environnementaux partent d'une hypothèse démographique qui verrait la population mondiale se stabiliser autour de 9 milliards d'individus en 2050. C'est donc essentiellement sur les deux autres facteurs de l'équation que les débats sont les plus vigoureux.

Pour les tenants de la durabilité faible, qui rejettent l'hypothèse d'une réduction du niveau de consommation des nations les plus riches (puisque cette consommation détermine en grande partie la croissance économique de ces pays), ne reste alors qu'à faire peser l'essentiel des espoirs sur le facteur technologique (T), qui va occuper une place centrale dans leurs discours et leurs stratégies. Au contraire, les tenants de la durabilité forte, plus sceptiques quant à la capacité de la technologie à résoudre les problèmes, vont avoir tendance à prioriser les actions en faveur d'un changement de comportement ou d'organisation, qui vise une plus grande sobriété en termes de consommation de biens et services (A), pouvant se traduire par une décroissance des économies les plus riches.

## 1.4. Synthèse : le clivage politique du 21<sup>ème</sup> siècle ?

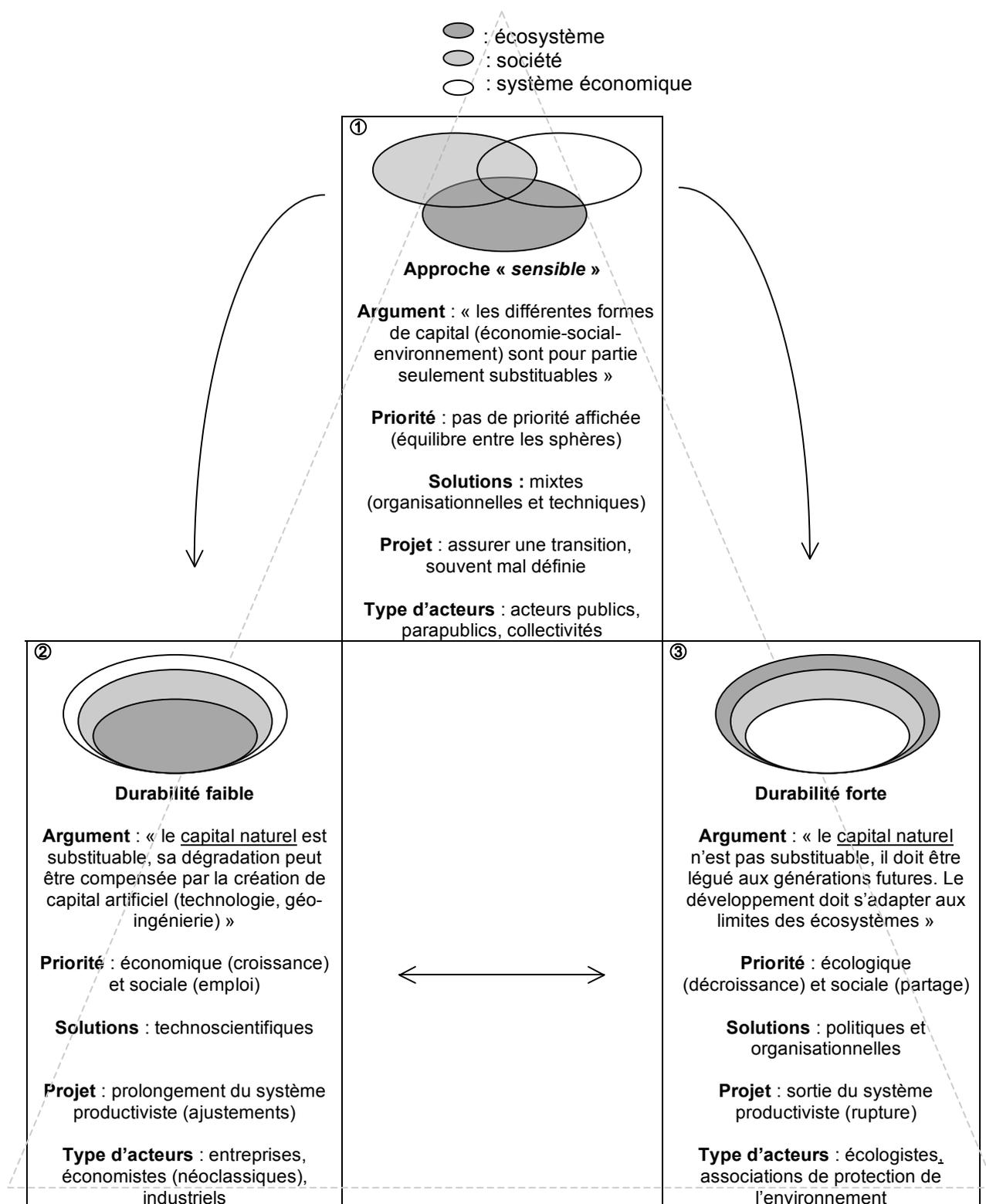
En conclusion, on retiendra de ces quelques pages un paradoxe : conçu de manière coopérative, le développement durable aura finalement connu après le sommet de la Terre une phase d'appropriation compétitive durant laquelle les partis en conflit ont essayé de définir le principe de durabilité en fonction de leurs intérêts propres. Les quelques éléments de consensus apparus autour des notions de solidarité intergénérationnelle et de gestion transversale des enjeux (écologiques, sociaux et économiques) n'ont donc pas fait long feu. Les représentants de la sphère économique ont proposé une approche de la durabilité centrée sur l'économie, la croissance et les intérêts à court terme, en arguant que le capital naturel était en grande partie substituable par du capital artificiel. Au contraire, refusant cette idée, les écologistes ont le plus souvent défendu une approche de la durabilité qui considère la sphère écologique comme un facteur limitant de l'expansion humaine. Cette conception impose aux pays les plus développés de faire décroître leur empreinte écologique en modifiant leurs comportements de prédation et en changeant leur mode d'organisation sociale et leur modèle productiviste basé sur la croissance économique – et ce sans miser sur l'hypothétique apparition de solutions technologiques miraculeuses.

**Une troisième voie ?** Évidemment, ces deux approches opposées de la durabilité sont ici quelque peu forcées : le but est de faire apparaître deux pôles entre lesquels toutes les nuances coexistent. La plupart des acteurs publics se positionnent par exemple dans une perspective intermédiaire, que les anglo-saxons qualifient parfois de « *sensible* » : une sorte de troisième voie médiane, plus apte au consensus et aux stratégies mixtes (organisationnelles et techniques).

---

<sup>5</sup> D'autres formulations de la problématique ont été proposées et reprennent sensiblement le même découpage. L'équation de Kaya est ainsi souvent utilisée en matière de changement climatique : <http://www.manicore.com/documentation/serre/kaya.html> ; le projet CONSENTSUS propose également une formulation intéressante :  $S = WB / EF$ , qui peut elle-même être décomposée en trois ratios :  $S = (WB/Se) * (Se/C) * (C/EF)$ . où : S signifie Durabilité (Sustainability); WB = le niveau de bien-être (Well-Being); EF = l'empreinte écologique (Ecological Footprint); C = Marchandises (Commodities) et Se = Service (telle qu'utilisée dans le contexte de l'énergie, et non telle qu'utilisée dans le contexte de la comptabilité nationale, autrement dit l'interface entre le besoin et ce qui le satisfait).

**Tableau : Typologie des approches de la durabilité : du consensus<sup>①</sup> à l'éclatement des approches (durabilités faible<sup>②</sup> et forte<sup>③</sup>) (Boutaud, 2004)**



**Adhésion au principe de précaution :**



**Conçu de manière coopérative, le développement durable a ensuite fait l'objet d'appropriations compétitives. Deux visions opposées de la durabilité s'affrontent aujourd'hui. Reste à savoir si une troisième voie est possible...**

Il ne faut toutefois pas s'imaginer que les points de vue sont équitablement répartis entre ces pôles, en particulier parmi les décideurs. Le productivisme, socle idéologique commun de la droite et de la gauche traditionnelles, amène naturellement la plupart des décideurs politiques à pencher encore aujourd'hui pour les options de durabilité faible basées sur la croissance et l'émergence de technologies « vertes ». Pour ceux qui la défendent, le grand avantage de cette approche est qu'elle ne propose finalement qu'un ajustement assez marginal et technique du système économique et politique en place. Mais la critique du modèle productiviste pourrait bien être réactivée par la montée en puissance des préoccupations pour l'environnement. Ces deux visions radicalement opposées<sup>6</sup> du

monde et de la société dessineront-elles les frontières d'un nouveau clivage politique pour le 21<sup>ème</sup> siècle ? Une troisième voie est-elle possible et imaginable ? Quelles stratégies de transition imaginer ? Autant de questions qui restent posées...

---

<sup>6</sup> Voir également à ce propos l'ouvrage de Romain Felli (2008) intitulé « *Les deux âmes de l'écologie : une critique du développement durable* »

## 2. Typologie des A21L européens : des démarches hétérogènes

### 2.1. Définition et typologie

#### Histoire et émergence des A21L dans le Monde

La dimension consensuelle du développement durable que nous avons évoqué en première partie avait probablement pour raison première la nécessité d'une appropriation la plus large possible par les différents acteurs de la société civile mondiale. Parmi ces acteurs, les collectivités territoriales jouent un rôle important. La notion d'Agenda 21 local (A21L) a ainsi pris forme au tout début des années 1990, à

**La notion d'Agenda 21 Local est consacrée à Rio de Janeiro. La définition proposée est alors floue : il s'agit d'un programme d'actions impliquant la société civile et visant au développement durable des territoires**

l'initiative de l'International Council for Local Environmental Initiatives (ICLEI), une ONG créée en 1991 afin de représenter les collectivités territoriales dans les débats internationaux portant sur l'environnement et le développement. Le terme ne tarda pas à s'imposer, puisque les Agendas 21 locaux firent l'objet d'un chapitre à part entière de l'Agenda 21 des Nations Unies, principal document de programmation adopté par les chefs d'Etat et de gouvernement à l'occasion du Sommet de la Terre de Rio de Janeiro, en juin 1992. Le chapitre 28 fournit ainsi quelques premiers éléments de définition de l'A21L : il s'agit d'instaurer « *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" » (UNSD, 2005). L'A21L est donc un plan d'actions concrètes élaboré avec la société civile et qui vise au développement durable d'un territoire. Mais si la définition reste alors assez vague, les objectifs proposés sont en revanche ambitieux : le texte prévoit en effet que, « 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 » (UNSD, 2005).*

#### Le cas de l'Europe : des démarches difficilement comparables

L'objectif fixé par les Nations unies en 1992 est loin d'avoir été atteint. L'Europe fait toutefois figure de bonne élève, puisqu'en 2002 l'ICLEI constatait que plus de 90% des

**La difficulté réside dans l'hétérogénéité des démarches : la notion d'A21L renvoie à des réalités locales très différentes.**

A21L recensés dans le Monde prenaient place sur le vieux continent (ICLEI, 2002). Il semble que l'activité intense des réseaux de collectivités (ICLEI, Campagne européenne des villes durables), le rôle fédérateur qu'ont pu jouer certains textes (la Charte d'Aalborg sur les villes durables, notamment), ou encore l'implication notable de certains Etats, expliquent pour partie cette relative réussite européenne (Lafferty, 2001). Pourtant, les efforts de comparaison internationales butent

communément sur une difficulté majeure qui tient à la très grande hétérogénéité des contextes et des démarches (Lafferty, 2001 ; Emelianoff, 2005). Pour le dire autrement, la notion d'A21L renvoie à des réalités, des formes et des définitions qui peuvent être très différentes d'un pays à l'autre, voire même au sein d'un même pays.

L'objet de cette première partie consiste donc à proposer une typologie simplifiée des A21L en Europe, afin de dégager un certain nombre de tendances qui peuvent aider les décideurs à mieux situer leur propre démarche, aujourd'hui... et peut-être demain.

### **Le Grand Lyon : de la charte d'écologie à l'A21L**

Le cas du Grand Lyon est assez représentatif de l'évolution des démarches de planification écologique en France. Le Grand Lyon fut au début des années 1990 parmi les collectivités françaises pionnières dans ce domaine. A cette époque, la réponse de la France au chapitre 28 d'Action 21 prend la forme de documents de planification dont la vocation est avant tout écologique : les chartes d'environnement et/ou d'écologie urbaine. Très mobilisée sur le sujet, la Communauté urbaine de Lyon publiera la première version de sa charte d'écologie dans la foulée du Sommet de la Terre, en 1993. La seconde version du plan d'actions, publiée en 1997, se verra même affublée opportunément d'une mention « Agenda 21 » discrètement inscrite sur le bas de sa couverture (Communauté urbaine de Lyon, 1997). Pourtant la finalité de la charte est encore essentiellement environnementale, sans intégration systématique des aspects socio-économiques du développement durable et sans participation active de la société civile (la participation se limitant surtout à des actions d'information et de sensibilisation).

Il faudra donc attendre le début des années 2000 pour que le passage d'une charte d'écologie à un A21L soit véritablement amorcé. Annoncée dans le plan de mandat 2001, la démarche d'A21L sera rendue opérationnelle à partir de 2003 avec la création d'une mission spécifiquement chargée de sa conduite et rattachée à la Direction de la Prospective et de la Stratégie d'Agglomération (DPSA). Le premier plan d'action sera publié dans la foulée en 2004, puis réactualisé en 2007 (Communauté urbaine de Lyon, 2007). Entre temps, les démarches d'A21L se sont progressivement démocratisées dans le sud de l'Europe, alors que dans d'autres nations elles tendent à stagner, voire à régresser.

### **Proposition de typologie des A21L en Europe**

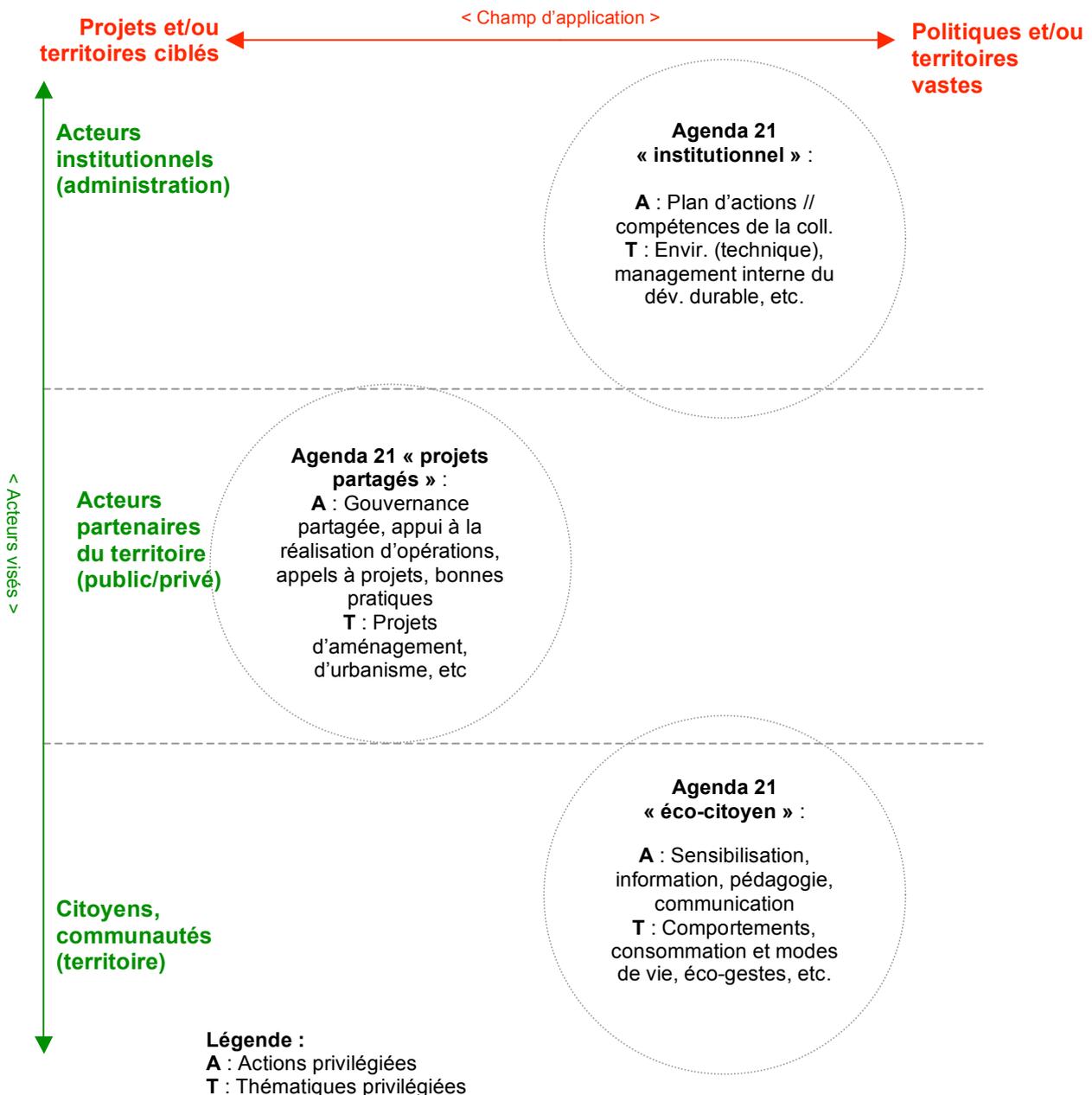
***Les A21L peuvent prendre la forme d'un ensemble plus ou moins organisé d'actions ou de projets. Ils concernent parfois les seules compétences de l'administration, ou au contraire un ensemble d'acteurs du territoire***

Les textes internationaux référents (Action 21, Charte d'Aalborg, Plan d'action de Lisbonne) restent relativement évasifs lorsqu'il s'agit d'aborder la définition de l'A21L. Cette prudence s'explique sans doute par la dimension internationale d'un concept qui est censé être approprié dans des pays dont les contextes administratifs sont très variables et au sein desquels les municipalités peuvent avoir des niveaux de compétence très divers. Conséquence logique : la notion d'Agenda 21 local peut renvoyer à des définitions et/ou des acceptations elles aussi très variées.

Bien entendu, certains éléments de définition semblent incontournables. Un bref aperçu de la littérature laisse entendre qu'un A21L est généralement reconnu comme une démarche :

- dont la finalité consiste à mettre en œuvre des politiques et/ou des projets de développement durable ;
- dont la forme la plus commune est celle d'un plan d'actions (ou un catalogue de projets) ;
- dont le principe de gestion est l'amélioration continue, ce qui suppose une évaluation régulière et un renouvellement des plans d'action (en général tous les 2 à 6 ans) ;
- qui s'appuie sur une démarche participative, pouvant impliquer une partie assez large de la société civile dans la définition des objectifs et/ou des actions (NB. ces éléments apparaissent de manière récurrente dans les ouvrages à vocation pratique : Hewitt, 1995 ; Boutaud & Cogérino, 2000 ; Comélieu et coll. 2001 ; Demongeot & Monnet, 2005).

Dans les faits, on constate que les A21L peuvent viser des publics cibles très différents : certains se limitent aux membres de l'administration (compétences et management internes), alors que d'autres cherchent plus largement à associer les acteurs du territoire, parfois jusqu'aux citoyens. Les A21L peuvent également s'appliquer à des objets multiples, allant d'un groupe de projets disparates à un ensemble assez large de politiques publiques. Ces deux critères (« acteurs visés » et « champ d'application ») peuvent nous servir à dresser une typologie simplifiée des A21L, aboutissant à trois grandes catégories qui ne sont d'ailleurs pas exclusives – les A21L étant le plus souvent constitués d'un mélange de plusieurs de ces approches :



### Proposition de typologie des Agendas 21 locaux en Europe, selon leur champ d'application et les acteurs prioritairement concernés

Les pages suivantes ont pour objet d'explorer plus en avant ces trois grandes tendances.

## 2.2. L'Agenda 21 « institutionnel »

### De quoi s'agit-il ?

***L'A21L institutionnel se présente sous la forme d'un plan d'actions qui se concentre essentiellement sur les compétences et le fonctionnement propres de la collectivité. La démarche est pragmatique, avec un traitement plutôt technique du développement durable***

Cette catégorie d'A21L regroupe des démarches qui sont généralement pilotées par des administrations locales, dans le cadre de leurs compétences propres. La démarche est donc plutôt tournée vers l'administration, en interne, et se présente généralement sous la forme d'un plan d'actions qui engage la collectivité vers des bonnes pratiques en matière de gestion durable. Dans certains cas, cette démarche entraîne une réorganisation de l'administration et notamment une gestion plus transversale des problématiques de développement durable. Le document de planification qui en résulte est parfois élaboré de manière concertée, avec la participation d'un panel plus ou moins large de la société civile (Cf. exemples ci-après), mais le champ d'action reste néanmoins très axé sur les compétences de la collectivité qui porte la démarche, aboutissant à une approche qui est en général plutôt « technique » et opérationnelle. Dans sa version la plus restreinte, il peut s'agir d'une simple démarche d'éco-responsabilité (intégration du développement durable dans le fonctionnement de l'administration : bâtiments, marchés publics, etc.) : on parle parfois dans ce cas d'Agenda 21 d'administration.

La déclinaison du plan d'action s'opère en général sous une forme programmatique assez classique : un certain nombre de thématiques et/ou d'enjeux relevant du développement durable sont identifiés, puis déclinés en plusieurs actions (qui font généralement chacune l'objet d'une fiche descriptive). Ces plans d'actions sont souvent accompagnés d'outils de suivi ou de management du développement durable, comme des tableaux de bord, des batteries d'indicateurs ou encore des systèmes de management environnemental (SME).

### Cas d'école en Europe et en France : Séville et Echirolles

En Europe, les A21L de ce type sont semble-t-il un peu plus développés dans les pays latins comme l'Espagne, la France ou encore l'Italie (Lafferty, 2001 ; Emelianoff, 2005). La ville de Séville fournit un exemple assez représentatif de ce genre de démarche.

***Ce type d'A21L est un peu plus développé dans les pays du sud de l'Europe et en France***

L'Agenda 21 a été initié dans les années 2000 de manière très programmatique : création d'un groupe de pilotage, réalisation d'un diagnostic puis d'un système d'indicateurs, puis définition d'un plan d'actions. Ce dernier se présente sous la forme d'un programme d'une quinzaine de thématiques dont la majeure partie concerne des aspects environnementaux. Plus de 400 actions ont été proposées par les participants du groupe de

travail, regroupant une centaine de personnes issues de l'administration et de la société civile - ce qui a permis d'élargir un peu le champ d'action au-delà des seules compétences de la collectivité.

En France, les chartes d'environnement et/ou d'écologie urbaine relèvent le plus souvent de cette catégorie, même si leur dimension essentiellement environnementale

empêche de les considérer véritablement comme des A21L. L'A21L de « programmation institutionnelle » pourrait typiquement être décrit comme une démarche de charte d'environnement élargie à des considérations socio-économiques et à laquelle serait adjointe un volet de gouvernance. L'A21L d'Echirolles est un exemple assez intéressant de cette démarche, à laquelle a été adjoint un fort volet de concertation : le plan d'actions est le fruit d'un long processus de co-construction avec la société civile, réunie au sein d'un Forum 21. Ce dernier est lui-même décliné en ateliers thématiques qui se réunissent une ou deux fois par mois. Le plan d'actions comporte 12 thématiques, déclinées en 170 propositions d'action faisant chacune l'objet d'une description assez précise. Un travail d'évaluation et de suivi est proposé (système d'indicateurs).

## Forces et faiblesses

Cette forme d'organisation et de portage permet en général une certaine efficacité en termes de pilotage et de mise en œuvre des actions, puisque la collectivité choisit la plupart du temps d'agir prioritairement sur les domaines de compétence qui sont les siens. Elle peine par contre assez souvent à susciter l'adhésion du côté de la population, voire même des autres acteurs publics présents sur son territoire.

### Forces

- Efficacité en termes de pilotage (plan d'actions, outils de suivi, démarche d'amélioration continue) ;
- Pragmatisme : l'action est concentrée sur les compétences de l'administration (leviers d'action directs).

### Faiblesses

- Difficulté d'appropriation extérieure : l'aspect « liste à la Prévert » peut être rébarbatif, peu communicant, trop « technocratique », rendant difficile l'appropriation des enjeux par les acteurs du territoire ;
- L'approche est souvent descendante, impliquant peu la société civile et la population (ou alors un groupe trop restreint pour être significatif).

## Comment se positionne le Grand Lyon ?

La Communauté urbaine de Lyon a choisi dans un premier temps de donner à son A21L une dimension à dominante « institutionnelle ». Il s'agissait de réaliser un travail de sensibilisation, d'acculturation au développement durable, en cherchant à développer au sein des services de nouveaux réflexes, de nouvelles méthodes de gestion des projets et des politiques (transversalité, concertation, évaluation, etc.). Cette volonté s'est traduite par la rédaction d'un plan d'actions fortement soutenu par la direction générale et comprenant de nombreuses initiatives de « management du développement durable » : création d'un réseau de correspondants développement durable au sein des services, adoption d'une grille de critères développement durable permettant l'analyse et la conduite des projets, mise en œuvre d'un plan de formation en interne, rédaction d'un guide pratique du développement durable à l'attention des services, obligation de prise en compte des critères de développement durable dans les projets soumis au financement du Grand Lyon (comité d'engagement), intégration de clauses sociales et environnementales dans les marchés publics, mise en place d'un observatoire du développement durable, etc.

C'est jusqu'à présent cette approche institutionnelle qui caractérise le plus la démarche du Grand Lyon. Il faut toutefois noter que l'A21L a su élargir son domaine de compétence, notamment sous l'impulsion du Conseil de développement du Grand Lyon – qui avait commencé à travailler sur cette thématique de l'A21L dès 2001, avant même que les services du Grand Lyon soient structurés.

## 2.3. L'Agenda 21 « écocitoyen »

### De quoi s'agit-il ?

Cette catégorie d'A21L regroupe un ensemble de démarches qui ont pour caractéristique commune de s'adresser prioritairement à la population, en mettant particulièrement l'accent sur la nécessité pour les citoyens et les communautés locales de changer un certain nombre de comportements au quotidien avec une dimension environnementale assez prégnante : gestion des déchets et de l'énergie, transports

**L'A21L « écocitoyen » s'adresse plutôt à la population, et vise prioritairement les changements de comportement, par le biais de différentes actions: éducation, sensibilisation, incitations diverses.**

urbains, alimentation, modes de production et de consommation durables, etc. La démarche se veut assez pragmatique et les outils les plus communément mis en œuvre relèvent alors de la sensibilisation, de l'éducation, de l'information et de la communication.

L'A21L ne prend alors pas systématiquement la forme d'un plan d'actions, mais peut apparaître comme un ensemble de dispositions et de micro-initiatives dont le but est d'accompagner et de sensibiliser la population, et dont la vocation est avant tout pédagogique : il s'agit de rendre le

concept de développement durable concret à travers des actions qui touchent au quotidien – par exemple : soutien aux pédibus, aux Associations de Maintien de l'Agriculture Paysanne (AMAP), aux Agendas 21 scolaires, aux recycleries, etc. Les actions de développement durable plus structurantes (en matière d'urbanisme, de transport, etc.), elles, sont alors souvent traitées en dehors de l'A21L.

### Cas d'école : Les A21L allemands et celui du canton de Genève

En Europe, ce genre de démarche est semble-t-il assez fréquent en Suède (Lafferty, 2001 ; Eckerberg & Dahlgre, 2007) ainsi qu'en Allemagne, comme en témoigne par

**En Allemagne, de nombreux A21L développent une pédagogie par l'action, multipliant les actions et les projets qui touchent directement les habitants. Les actions plus structurantes sont traitées à part de l'A21L**

exemple Cyria Emelianoff (à propos des A21L allemands) : « *Ils développent une pédagogie de l'action : convaincre par l'exemple, prouver qu'il est possible d'appliquer concrètement le développement durable, encourager les habitants à participer à l'action. La démarche se veut pragmatique, s'appuyant sur des actions (...). De nombreux projets ont une vocation entièrement éducative, par le vecteur des médias, de l'expression artistique, de lieux de rencontre dédiés, ou encore, de centres d'éducation à l'environnement pour les scolaires. (...). Pilotés en général par les services de l'environnement, les agendas 21 semblent être surtout des instruments d'accompagnement et de sensibilisation, des lieux de débat public et d'initiatives pour les habitants, les actions de développement durable plus structurantes (planification, transports, etc.) étant laissées à*

*d'autres services (Emelianoff, 2005).*

En France, bien que les actions d'information, de sensibilisation et/ou d'incitation aux gestes éco-citoyens se multiplient, ce type de démarche occupe rarement le cœur des processus d'A21L. En Suisse, le canton de Genève a accordé une grande importance à la diffusion de l'information dans son A21L. Le rôle de la direction en charge du

développement durable consiste en grande partie à accompagner ou encourager les différents acteurs de l'administration et du territoire dans leurs démarches de développement durable. Des collectivités aux entreprises, en passant par les habitants ou encore les enseignants, de nombreux outils à vocation pédagogique sont proposés dans le cadre de l'A21L : guide pour une consommation responsable, guide du développement durable pour les PME, bourse et prix cantonaux du développement durable, événements festifs, etc.

## Forces et faiblesses

Ce type d'A21L a le grand mérite de vouloir toucher directement les habitants et/ou les acteurs du territoire, en cherchant à impacter leur mode de vie au quotidien – condition *sine qua non* de la réussite d'une politique territoriale de développement durable. En revanche, la déconnexion de l'A21L avec le mode de fonctionnement de l'administration peut devenir un handicap à terme – si ce dernier n'impacte pas directement la politique de la collectivité, notamment sur les enjeux structurants en matière de développement durable : urbanisme, transport, etc.

### Forces

- Responsabilisation et mobilisation des acteurs du territoire (communautés, habitants, entreprises) avec l'idée que le changement passe avant tout par leur engagement.

### Faiblesses

- Engagement assez faible de la collectivité sur ses pratiques : l'A21L est orienté vers les habitants, et n'engage pas directement les pratiques et/ou les politiques de la collectivité.

## Comment se positionne le Grand Lyon ?

Si cette dimension éco-citoyenne n'est pas prioritaire dans l'A21L du Grand Lyon, elle est toutefois bien présente. Depuis le début des années 1990 le Grand Lyon porte une démarche assez ambitieuse en matière de sensibilisation et d'éducation à l'environnement – un volet déjà très présent dans les plans d'action des deux chartes d'écologie urbaine. Le passage de la charte vers un A21L s'est accompagné d'une évolution des actions d'éducation à l'environnement vers une éducation au développement durable. L'A21L du Grand Lyon consacre donc un volet important à cet enjeu de l'éducation au développement durable, formalisé notamment par un plan d'éducation au développement durable. Les actions menées sont nombreuses : accompagnement des partenaires du territoire dans les démarches d'éducation au développement durable, production de supports et d'outils, ou encore financement d'organismes chargés d'animer les séances de formation et d'éducation (notamment au sein des écoles, mais pas seulement). Ce volet d'éducation s'accompagne également d'une série d'actions touchant à la fois à la sensibilisation du grand public (conception de circuits pédagogiques, élaboration d'un calculateur d'empreinte écologique grand public, etc.) et à la communication (événementiel notamment).

## 2.4. L'Agenda 21 de « projets partagés »

### De quoi s'agit-il ?

**L'A21L de « projets partagés » vise à favoriser l'émergence de projets exemplaires, dont le but est souvent démonstratif – comme par exemple un éco-quartier. Les démarches sont parfois initiées par la collectivité (top down) mais le plus souvent par les acteurs du territoire (bottom up).**

Comme les A21L « éco-citoyens », les A21L appartenant à cette catégorie de démarche mettent prioritairement l'accent sur le changement de mode de vie et l'implication concrète des citoyens et des acteurs du territoire. Mais il s'agit ici non seulement d'informer et de communiquer, mais plus encore d'initier ou d'accompagner des démarches qui s'articulent autour de projets d'aménagement et/ou d'urbanisme très concrets. Il peut s'agir par exemple de mettre l'accent sur des projets phares, comme la réalisation d'éco-quartiers ou encore la valorisation et l'aménagement de parties du territoire autour de la thématique du développement durable. L'objectif est d'incarner le développement durable à travers un petit nombre de projets exemplaires, impliquant assez fortement la société civile, avec des projets qui sont souvent portés par des acteurs du territoire. La collectivité joue alors soit directement un rôle de maître d'ouvrage (*top down*), soit un rôle d'incitation, d'accompagnement ou de coordination des démarches (*bottom up*) : par exemple en organisant une sorte de plateforme d'échanges afin de coordonner les démarches des acteurs, ou encore en organisant des appels à projets afin de faire émerger des réalisations.

### Cas d'école : Fredrikstad et la démarche MIEL 21 (A21L de Lille Métropole)

**La démarche MIEL 21 consiste en un soutien technique et financier, attribué sous la forme d'un appel à projet visant à favoriser l'émergence (et la duplication) de projets de renouvellement urbain exemplaires en matière de développement durable.**

En Europe, quelques collectivités britanniques ont pu placer au centre de leur A21L ce genre d'approche autour de projets de communautés durables, dans les années 1990 en particulier (Church & Young, 2001). En Norvège, la ville de Fredrikstad a également organisé son A21L autour de projets exemplaires en matière de développement durable, le plus souvent portés par les acteurs du territoire, parfois par des groupes d'habitants. Mais il est rare que cette forme de démarche constitue à elle seule un A21L. La plupart du temps il s'agit plutôt d'un volet à part entière d'un A21L, qui se traduit sous la forme de « projets phares », ou d'appels à projet.

En France, certaines collectivités ont ainsi développé dans le cadre de leurs démarches d'A21L des projets d'éco-quartiers, voire même des systèmes d'appel à projets visant à favoriser l'émergence de projets urbains durables. C'est ainsi que la Communauté urbaine de Lille a initié en 2003 un appel à projet intitulé MIEL 21 (Mutualisation des Initiatives Eco-citoyennes Locales). Il s'agissait en particulier de soutenir des projets de renouvellement urbain s'inspirant des principes du développement durable dans les domaines de l'habitat social et des équipements culturels ou éducatifs. En incitant les maîtres d'ouvrage à prendre en compte le développement durable et en les soutenant financièrement et techniquement dans leurs démarches, l'appel à projet a permis de donner une dimension très concrète au

concept de développement durable. MIEL 21 ne constitue qu'une partie de l'A21L de l'agglomération, mais son caractère pédagogique lui a valu une visibilité nationale.

Notons également que la Ville de Paris s'est lancée dans une démarche de labellisation « Agenda 21 » de certains grands projets jugés exemplaires. Mais cette opération s'avère en réalité moins ambitieuse car le processus de labellisation ne fait pas intervenir les parties prenantes, seulement des experts... a posteriori qui plus est de la définition du projet.

### **Forces et faiblesses**

Ce type de démarche présente le grand avantage d'aboutir à des projets d'aménagement ou d'urbanisme qui permettent de traduire le concept de développement durable sous une forme très concrète. C'est cette dimension de « pédagogie par l'exemple » qui explique sans doute en très grande partie la récente multiplication des projets de quartiers durables (ou éco-quartiers). Mais là encore, ce type de démarche peut s'apparenter à une forme de faire-valoir si ces projets exemplaires n'impactent pas à terme l'ensemble des politiques de la collectivité.

#### **Forces**

- Forte visibilité de la politique de développement durable (réalisations « concrètes ») ;
- Aspect collaboratif important (soutien à l'émergence d'actions sur le territoire, avec les acteurs) ;
- Pédagogie par l'exemple, et fort aspect démonstratif – avec possibilités de réplication.

#### **Faiblesses**

- Engagement assez faible de la collectivité sur ses propres pratiques ;
- Risque de « greenwashing » (opérations de « faire-valoir » à forte visibilité et faible impact global).

### **Comment se positionne le Grand Lyon ?**

Le second plan d'action de l'A21L du Grand Lyon se caractérise par une évolution assez nette vers ce type de démarche partenariale avec les acteurs du territoire. Le chapitre 3 de l'A21L témoigne de cette évolution, avec la volonté affichée du Grand Lyon de s'inscrire dans une démarche de dialogue et d'échange avec les acteurs publics afin de faire notamment émerger des projets de développement durable, voire des A21L à l'échelle des communes ou des structures intercommunales. C'est ainsi qu'est né un club pour le développement durable des territoires, dont le but est de favoriser les échanges entre les partenaires publics. C'est ainsi également qu'ont émergé des projets d'agendas 21 territoriaux comme l'Agenda 21 du Val de Saône, l'Agenda 21 de la vallée de la chimie, ou encore le projet d'aménagement de l'Anneau Bleu. Le Grand Lyon joue alors un rôle de facilitateur, de coordination, d'accompagnement méthodologique et/ou financier selon les cas.

Le chapitre 4 vise quant à lui à renforcer l'exemplarité du Grand Lyon en matière d'urbanisme durable. Il comporte un certain nombre d'outils, comme le référentiel « habitat durable », qui fixe des objectifs ambitieux en matière de consommation de flux (eau et énergie), de réduction des émissions de gaz à effet de serre, de production d'énergies renouvelables et de réduction des charges. Le référentiel est applicable sur les ZAC dont le Grand Lyon est maître d'œuvre, ou encore sur les opérations de construction de logements sociaux (soit plus de 3000 logements concernés).

## 2.5. Bilan : et si un bon A21L était un mixe de ces trois approches ?

Nous n'avons pas insisté ici sur le contenu même des actions proposées, qui peuvent être assez différents d'un pays à l'autre –il semble par exemple que la plupart des A21L sont encore très centrés sur des préoccupations environnementales (Lafferty, 2001 ; Emelianoff, 2005). En nous intéressant pour l'instant à la forme plutôt qu'au fond, nous avons pu constater néanmoins que, au sein d'un certain nombre de pays

***Il est rare qu'un A21L soit monotype. La plupart des A21L consistent en un agrégat d'outils et de démarches évoqués dans notre typologie. Il en résulte une certaine richesse, mais aussi complexité et difficulté d'appréhension... qui nuisent à la diffusion de la notion d'A21L dans le grand public.***

européens, les définitions et les pratiques pouvaient fortement varier. Démarche essentiellement tournée vers les citoyens sur certains territoires, l'A21L peut au contraire devenir une action de management interne des services de la collectivité dans d'autres territoires. Ce processus peut également concerner selon les cas plutôt des projets isolés, ou plutôt un ensemble assez vaste de politiques et de programmes. L'implication de la société civile peut se faire soit par le haut (information et communication institutionnelle) soit par le bas (participation citoyenne). La typologie proposée au final permet de distinguer trois grandes tendances, qui ont chacune leurs forces et leurs faiblesses, mais à propos desquelles il convient de rappeler qu'elles ne sont absolument pas exclusives les unes des autres : la plupart des A21L sont en effet constitués d'un mélange de démarches appartenant à ces trois tendances. Il en résulte une grande complexité, et parfois même un manque de

visibilité qui nuit certainement à la diffusion de la notion d'A21L auprès du grand public.

Alors... faut-il trancher ? Faut-il chercher à améliorer la lisibilité des A21L en réduisant

***Et si la réussite d'un A21L tenait à la capacité à combiner approches « bottom up » et « top down » ?***

leur domaine d'action ? Ou bien, au contraire, les A21L sont-ils voués à être des démarches complexes qui agrègent une multitude d'outils et de démarches, dans une logique de transversalité – comme le Grand Lyon a par exemple commencé à le faire ? Nous allons le constater dans la partie suivante, plusieurs auteurs insistent sur le fait que la réussite sur le long terme dépend en grande partie de la capacité des

collectivités à combiner à la fois une démarche « *top down* » (intégration « technique » du développement durable dans les politiques) et une démarche « *bottom up* » (incitation à faire émerger des projets citoyens, sur une base de forte gouvernance). Les évolutions constatées à l'échelle européenne vont aujourd'hui clairement dans ces deux directions...

### **3. Tendances des A21L européens : une démarche transitoire... ou durable?**

#### **3.1. Evolution des A21L en Europe : un cycle de vie ?**

##### **Les années 1990 : une dynamique européenne forte mais disparate**

**L'Europe comptait 91% des A21L dans le monde en 2002. Mais la diffusion des démarches s'est faite de manière très hétérogène. Les pays nordiques et la Grande-Bretagne ont initié très tôt des démarches, alors que les pays du Sud de l'Europe ont été plus lents à s'engager.**

A l'échelle mondiale, l'Europe fait figure de bonne élève en matière de mise en œuvre d'A21L, comme en témoignent les travaux de l'ICLEI menés à l'occasion du sommet de Johannesburg (ICLEI, 2002). Plus de 90% des A21L alors recensés dans le monde étaient européens. Les raisons de ce relatif engouement sont difficiles à expliquer, mais il semble que l'organisation de réseaux européens de collectivités locales, basés sur la mutualisation et les échanges de bonnes pratiques, expliquent pour partie cette situation – on pense ici notamment à la charte d'Aalborg et au réseau des villes durables qui s'est constitué dans la foulée de la conférence d'Aalborg, en 1994 (Emelianoff, 1999).

Force est de constater en revanche que cet engouement n'a pas été le même partout au sein de l'Union Européenne. Une

étude approfondie menée eu début des années 2000 à l'échelle d'une douzaine de pays européens faisait alors apparaître quatre types de situations nationales (Lafferty, 2001) :

1. Les pays qui s'étaient lancés tôt et massivement dans les démarches d'A21L (« *early and many* ») : Suède, Grande-Bretagne et Pays-Bas ;
2. Les pays qui s'étaient lancés plus tard mais massivement (« *later and many* ») : Danemark, Finlande et Norvège ;
3. Les pays qui s'étaient lancés plus tard et plus timidement (« *later and few* ») : Allemagne et Autriche ;
4. Les pays qui s'étaient lancés très tard et très timidement (« *latest and least* ») : Espagne, Italie, Irlande et France.

Il faut toutefois noter que ces bilans sont à prendre avec précaution : notamment parce que la notion d'A21L renvoie, comme nous l'avons déjà évoqué précédemment, à des réalités diverses. Par exemple, certains A21L du nord ou du sud de l'Europe ressemblent beaucoup aux chartes d'écologie françaises – qui ne sont traditionnellement pas considérées comme des A21L en France.

## Les années 2000 : une inversion des tendances ?

**Dans les années 2000, les pays du sud de l'Europe ont connu une phase de forte expansion des A21L... alors que l'intérêt pour ces démarches semblait au contraire décroître au sein des pays pionniers.**

Dans le courant des années 2000, il semble que les situations se soient progressivement homogénéisées. Les pays en retard, comme l'Italie, l'Espagne ou la France, ont alors connu à leur tour une forte croissance du nombre de démarches d'A21L sur leurs territoires (Emelianoff, 2005). Mais paradoxalement, un phénomène assez préoccupant est apparu dans les pays qui jusque-là étaient plus avancés, comme la Suède et la Grande-Bretagne : les démarches d'A21L semblent avoir reculé. Une étude menée dans les pays nordiques dès le début des années 2000 montrait par exemple que l'intérêt politique pour les A21L augmentait encore dans certains pays (Islande) alors qu'elle

stagnait dans d'autres (Norvège, Finlande) et qu'elle régressait même nettement en Suède (Bjørnæs et coll., 2003). Une évolution assez similaire à celle de la Suède semble avoir eu lieu en Grande-Bretagne également (Lukas et coll., 2003).

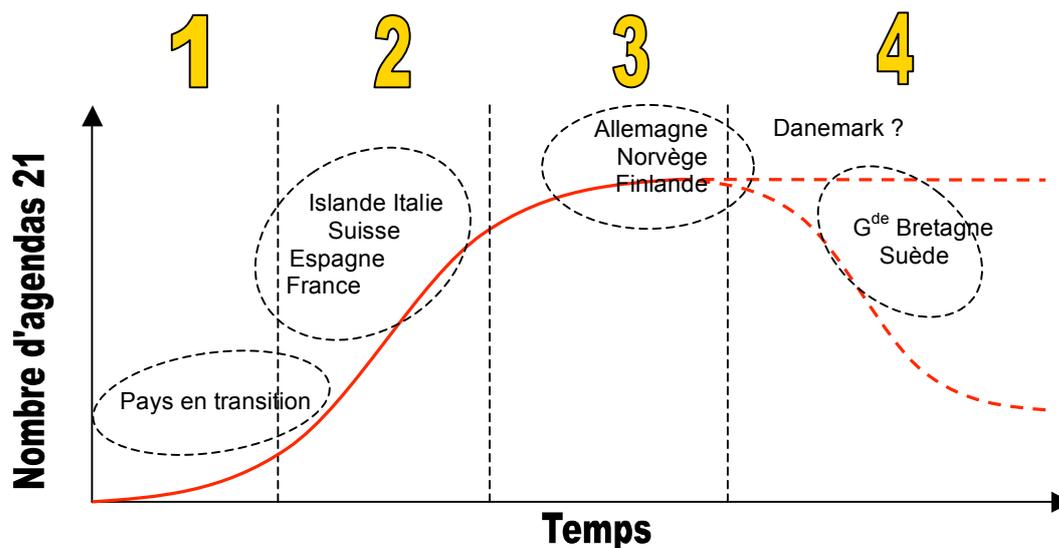
	Norway	Finland	Iceland	Sweden
Interest has increased	26	24	51	15
Interest has decreased	11	21	0	40
Interest is unchanged	57	48	43	27
Interest has never occurred	6	6	6	n.a.
Total	100	100	100	82
N =	(267)	(197)	(35)	(268)

**Intérêt politique porté aux A21L de 2001 à 2003, dans quatre pays nordiques (en pourcentage de personnes ayant répondu) (Bjørnæs et coll., 2003)**

## L'Agenda 21 local : une phase transitoire ?

**Quatre phases marquent l'évolution des A21L au sein des pays européens : l'émergence, la croissance, la stagnation puis, selon les cas, la maturité ou le déclin.**

Au final, même si les données précises manquent aujourd'hui, faute de recensement exhaustif des A21L à l'échelle européenne, différentes études et publications nous permettent de dresser un état des lieux approximatif de l'évolution de l'intérêt porté aux A21L à l'échelle d'une douzaine de pays européens. L'analyse plus spécifique des pays les plus avancés (Suède, Norvège, Danemark, Grande-Bretagne) laisse notamment apparaître quatre phases distinctives : une phase d'émergence, une phase de forte croissance, une phase de stagnation, puis une quatrième phase qui peut se caractériser, selon les cas, soit par une maturation (institutionnalisation des A21L) soit par un déclin :



### Dynamique des Agendas 21 locaux en Europe (situation schématique à la fin des années 2000) : un cycle de vie ?

- 1) Phase d'émergence : il s'agit du stade d'impulsion. En général, quelques collectivités isolées ou réunies au sein de groupes informels (réseaux) se lancent dans la démarche, à l'initiative d'élus motivés, parfois avec l'appui de la société civile. En Europe, les pays nordiques ont connu cette phase au tout début des années 1990. La France et les pays du sud de l'Europe ont connu cette phase beaucoup plus tardivement, à la fin de la décennie 1990.
- 2) Phase de croissance : les A21L se multiplient rapidement, souvent sous l'impulsion de l'Etat qui accompagne les démarches et incite à leur développement. Les réseaux de collectivités se consolident, les échanges d'expérience se renforcent. Les pays nordiques ont connu cette phase à partir du milieu et de la fin des années 1990, l'Italie au milieu des années 2000 et la France après 2005.
- 3) Phase de maturation : les A21L atteignent leur pic, ils commencent à faire partie des pratiques courantes. Ils perdent leur caractère expérimental et original, mais s'institutionnalisent.
- 4) Phase de maturité ou de déclin : à ce stade, le nombre d'A21L a tendance à stagner, parfois même à régresser. Deux cas semblent se distinguer :
  - a. Certains pays comme le Danemark semblent parvenir à maintenir une certaine dynamique, avec une forme d'institutionnalisation (voire d'intégration dans le système législatif) ; l'A21L devient une politique structurante de la collectivité, qui englobe de plus en plus d'autres politiques ;
  - b. Tandis que dans d'autres pays (Suède, Grande-Bretagne) la démarche perd de son dynamisme. Le développement durable se diffuse dans les politiques publiques (urbanisme, transports), s'institutionnalise et se technocratise. Les démarches ont tendance à devenir plus sectorielles, orientées sur des thématiques plus restreintes (changement climatique par exemple) et la participation citoyenne s'essouffle. Les A21L qui se pérennisent se concentrent alors sur des projets à forte gouvernance (*bottom up*).

**Les A21L sont-ils voués à disparaître ? ou au contraire à devenir incontournables ?**

Cette évolution générale interroge. L'A21L aurait-il un cycle de vie ? Est-il voué à disparaître ? Constituerait-il, comme se le demande Cyria Emelianoff, « une entrée en matière, un prélude permettant d'appivoiser la problématique du développement durable (...). Serait-il par définition un dispositif transitoire (...) ? » En d'autres termes, l'essoufflement constaté de certaines

démarches d'A21L est-il dû à une intégration progressive du développement durable dans l'ensemble des politiques qui légitimerait la fin des A21L ? Ou bien au contraire est-il la traduction d'un échec, d'une « promesse non tenue » ? (Emelianoff, 2005) Et quels sont les facteurs qui expliquent le maintien ou non des démarches, leur réussite ou leur échec, leur généralisation ou leur disparition progressive ?

La réponse à ces questions n'est pas facile. Le cas des pays pionniers est intéressant à analyser de ce point de vue (Cf. Encart).

### **Quelles leçons tirer des pays pionniers ? Suède, Grande-Bretagne et Danemark**

La Suède fut un pays pionnier en matière d'A21L. Le contexte s'est avéré assez favorable dès les lendemains du Sommet de la Terre, avec une mobilisation importante de la société civile qui a permis l'émergence de démarches initiées « par le bas » (*bottom up*). Différentes ONG, parmi lesquelles l'association nationale de collectivités locales, ont permis de générer un premier élan, qui a ensuite été relayé par le gouvernement central sous la forme d'aides financières (LIP - *Local Investment Programs*). Ces deux efforts conjugués (*bottom up* et *top down*) ont entraîné une évolution très rapide du nombre d'A21L, puisque dès 1997 la totalité des collectivités suédoises déclaraient avoir mis en œuvre un A21L.

Mais ce bilan doit néanmoins être nuancé. Tout d'abord parce que dans les années 1990 la plupart des A21L étaient essentiellement axés sur la thématique environnementale : seule une soixantaine de municipalités avaient vraiment engagé des démarches ambitieuses (et souvent très réussies) en matière de gouvernance et de transversalité. Il existait donc bien deux catégories de démarches, plus ou moins exemplaires et ambitieuses selon les cas.

Ensuite parce que le nombre d'A21L a progressivement chuté à partir de la fin des années 1990. Dans les années 2000, certaines collectivités (en général les moins exemplaires) ont en effet abandonné la référence à la notion d'A21L ; dans le même temps, le développement durable semble avoir progressivement été intégré dans les autres politiques. En fait, ce phénomène s'est traduit de deux manières :

1) Les démarches *bottom-up* impliquant fortement la société civile se sont alors faites plus rares, alors même qu'elles étaient souvent les plus riches et les plus intéressantes (au bénéfice d'une approche *top down* avec des formes de communication unidirectionnelle n'impliquant pas les citoyens dans la prise de décision) ;

2) L'institutionnalisation du développement durable s'est traduite par une intégration du développement durable dans les politiques et les documents de planification... mais par le biais essentiellement des questions environnementales (EPI : *Environmental Policy Integration*), avec donc moins de transversalité.

L'hypothèse d'une disparition « naturelle » des A21L, laissant place à une intégration du développement durable dans les politiques publiques, est donc séduisante... mais la chute du nombre d'A21L en Suède semble traduire davantage une forme de « technocratisation écologique », au détriment des approches transversales impliquant la population et les partenaires (Eckerberg & Dahlgren, 2007). Les A21L qui se sont maintenus sont ceux qui ont su marier cette double exigence, d'intégration du développement durable dans les politiques (*top down*) et de dialogue constant avec la société civile (*bottom-up*).

Un phénomène un peu similaire s'est produit en Grande-Bretagne, où les A21L ont été initiés au début par les ONG, rapidement relayées par les associations de collectivités, puis le gouvernement – avec une forte dimension *bottom up* (Church & Young, 2001). Les démarches se sont ensuite

épuisées progressivement, faute de portage politique et de moyens alloués. Puis, dans les années 2000 la politique nationale a initié une autre forme de démarche à travers le *Community Action 2020*. On a alors assisté à une intégration plus systématique des enjeux environnementaux au sein des administrations, et les démarches d'A21L se sont progressivement épuisées pour laisser place à des actions soutenues par l'Etat qui ont pris le plus souvent d'autres noms (Church & Young, 2001 ; Lukas et coll., 2003).

Au Danemark, l'émergence a été un peu plus lente, et l'évolution un peu différente, puisque l'élan ne semble pas retomber. Les premières phases « d'éclosion » ont pourtant été les mêmes qu'ailleurs (initiatives isolées d'abord, rapidement appuyées par les réseaux de collectivités et le gouvernement) ; mais contrairement aux pays précédemment cités, la notion d'A21L a été inscrite dans la loi : il s'agit d'une démarche obligatoire. Cela n'empêche toutefois pas une certaine hétérogénéité dans la qualité des processus engagés (Bjørnæs et coll., 2003).

## Comment évolue le management du dd dans les pays « pionniers » ?

Il faut donc constater que, contrairement à leur ambition originelle, « *les agendas 21 n'ont pas réussi à occuper une place centrale sur l'échiquier politique, ni dans le débat public* » (Emelianoff, 2005). Les raisons de ce relatif échec sont nombreuses : faiblesse du portage politique, faiblesse des moyens mis à disposition, difficulté de mobilisation des acteurs sur le long terme, complexité des mises en place, etc. Face à ces difficultés, deux tendances se dégagent parmi les pays pionniers :

· D'un côté les A21L sont progressivement abandonnés au détriment (le plus souvent) d'une intégration du développement durable dans l'ensemble des politiques (professionnalisation des démarches) ; l'approche est alors plus experte et unidimensionnelle (environnement, climat-énergie) et la diffusion vers les acteurs du territoire se fait davantage de haut en bas (*top down*) : sensibilisation, information, communication.

· D'un autre côté les A21L sont pérennisés, parce qu'ils parviennent à concilier une certaine professionnalisation en interne avec un maintien de la mobilisation des acteurs du territoire autour de projets bien identifiés, fortement appropriés ; des processus de concertation, de dialogue et de coopération avec les acteurs du territoire sont maintenus (dans une logique *bottom-up*).

**Deux tendances se dessinent : l'abandon des A21L au profit d'une approche technique et écologique, pilotée « par le haut » (intégration environnementale) ; et la continuation des A21L sur une base pluridimensionnelle, avec une approche de projets « par le bas » (bottom up).**

Ces deux tendances sont décrites plus en détail dans les pages suivantes.

## 3.2. La tendance « écolo-techno »

### De quoi s'agit-il ?

Une tendance constatée dans de très nombreuses collectivités au sein des pays « pionniers » consiste en une double évolution :

- Une forme de réduction de la problématique du développement durable à sa dimension écologique, et parfois même quasi exclusivement à sa composante énergie-climat ;

***Le développement durable est mieux intégré dans les politiques et les plans, mais il est réduit à sa dimension écologique. L'approche est plus technique et implique peu les citoyens, ou alors de manière descendante : information, communication...***

- Une intégration plus systématique de cette problématique au sein des politiques publiques et des documents stratégiques, se traduisant par une approche plutôt d'ordre technique.

Les démarches de mobilisation des acteurs du territoire se font alors de manière plus descendante (*top down*), plus dirigiste, par le biais notamment des documents de planification urbaine (par exemple des règlements d'urbanisme plus strictes, incluant des obligations de performance énergétique plus avancées). La collectivité continue tout de même à mener des partenariats avec les acteurs publics et privés du territoire, mais pour faire émerger des projets qui sont souvent orientés vers la performance écologique (projets d'éco-quartiers ou d'écologie industrielle, par exemple).

Les exercices de démocratie participative (forums 21 par exemple) sont souvent moins développés, voire abandonnés au détriment d'actions de sensibilisation, d'information et de communication visant à inciter aux changements de comportement.

### Cas d'école : Stavanger (Norvège)

***A Stavanger, l'A21L a évolué en mettant l'accent sur les thématiques liées à l'énergie et au climat, avec une intégration systématique de ces enjeux dans les plans, les programmes et les projets. Cela a permis des progrès importants sur ces thématiques.***

Comme c'est le cas dans de nombreuses collectivités du Nord de l'Europe, l'Agenda 21 de Stavanger comporte un volet environnemental assez fort. La diffusion des préoccupations de développement durable s'est faite au sein de l'administration par le biais de la création d'un poste de chargé de mission à l'environnement à la fin des années 1980, puis la mise en place de correspondants au sein des directions. Le volet de concertation avec les acteurs du territoire a longtemps été central dans la démarche, puisque de nombreux acteurs du territoire sont directement associés à l'A21L, qui s'est lui-même longtemps présenté sous la forme d'un ensemble de projets exemplaires menés en partenariat avec les partenaires privés et publics. Depuis une dizaine d'années, un focus s'est particulièrement opéré sur les questions du climat et de l'énergie, avec la volonté d'intégrer ces enjeux dans les documents de planification, se traduisant par des obligations en matière de performance énergétique et de raccordements aux réseaux de chaleur (par exemple). Par ailleurs, un processus d'intégration des enjeux environnementaux dans les projets a été initié, permettant de systématiser leur prise en compte. Au final, ce processus a permis de générer des avancées assez remarquables sur les questions environnementales (Bjornæs & Norland, 2003).

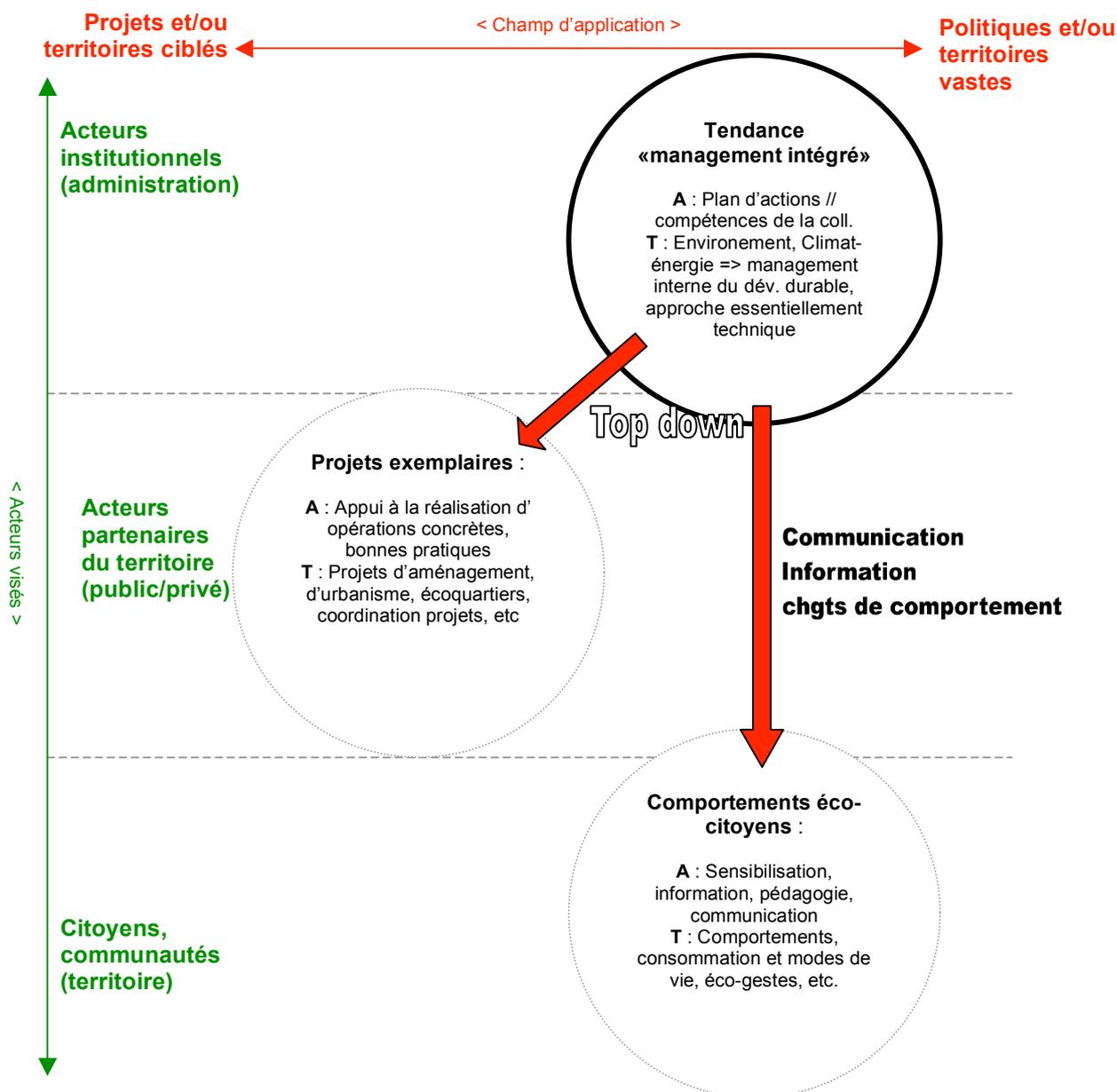
## Forces et faiblesses

Cette évolution est souvent la conséquence d'un essoufflement des démarches participatives, qui ont du mal à être pérennisées sur le long terme (Church, 2001 ; Emelianoff, 2005). Celles-ci ont alors tendance à être reléguées au second plan, voire délaissées au risque d'une faible appropriation des enjeux par les habitants. Le fait de concentrer l'attention sur le volet environnemental risque également de générer une perte de transversalité de l'approche, avec comme conséquence possible une augmentation des inégalités écologiques (Emelianoff, 2004). Ces deux tendances (moins de gouvernance et de transversalité) peuvent d'ailleurs aboutir dans certains cas à l'abandon de la mention Agenda 21.

En revanche, ce type de démarche a le grand avantage du pragmatisme. En se concentrant sur des aspects précis et relativement consensuels de la problématique du développement durable, comme le changement climatique, il est alors plus facile de systématiser la prise en compte des enjeux dans les projets, et même dans les documents de planification (transports, urbanisme, etc.). Les outils d'évaluation sont également plus évidents, avec des indicateurs plus techniques (consommation ou production d'énergie, émissions de gaz à effet de serre, bilan carbone, etc.).

<b>Forces</b>	<b>Faiblesses</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>- Approche pragmatique, ciblée, technique (donc rassurante) ;</li><li>- Systématisation plus facile dans les projets ;</li><li>- Intégration également plus facile en amont des politiques (plans et programmes).</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Manque de transversalité ;</li><li>- Risque d'une faible appropriation des enjeux par les habitants ;</li><li>- Risque d'augmentation des inégalités écologiques ;</li><li>- Risque de dépolitisation, de « bureaucratisation » du développement durable (procédure technique, routine).</li></ul>

## La tendance « écolo-techno » : schéma



**Commentaire :** La priorité est ici à l'intégration du développement durable dans le management de l'administration, et notamment l'insertion des enjeux environnementaux (parfois même réduits aux enjeux énergétiques et climatiques) dans les pratiques courantes et dans les documents de planification. La démarche est plutôt descendante, c'est-à-dire que la société civile est peu impliquée en amont dans les processus de décision ; elle est par contre la cible de démarches de sensibilisation visant aux changements de comportement. On s'éloigne ici de la définition de l'A21L, du fait notamment d'une implication moins forte de la société civile dans la prise de décision.

### 3.3. La tendance « pluriel-participatif »

#### De quoi s'agit-il ?

Une autre tendance se dessine dans les pays « pionniers », qui consiste cette fois à conserver, plus encore à dynamiser les aspects les plus novateurs généralement reconnus aux A21L : à savoir leur dimension transversale et leur capacité de réactivation de la vie démocratique. Loin de se contenter d'une intégration plus systématique des préoccupations environnementales dans les politiques, ce type de démarche se caractérise donc par :

- Une approche englobante du développement durable, incluant particulièrement les dimensions sociales et environnementales, et se traduisant sous la forme de projets ou d'actions de toutes formes, souvent assez innovants ;

***L'A21L mise ici sur une approche transversale du développement durable mêlant les aspects sociaux et écologiques, ainsi qu'une démocratie participative très active et organisée, qui fait émerger des projets et des propositions « par le bas ».***

- Des processus de démocratie participative très développés, avec des types de mobilisation qui visent à impliquer directement les acteurs du territoire et les citoyens dans les processus de décision – par exemple par des forums développement durable à différentes échelles de territoire, allant de l'intercommunalité jusqu'au quartier.

L'objectif est de provoquer une appropriation des enjeux du développement durable par une démarche qui part du bas (*bottom-up*), impliquant directement les citoyens dans la formulation des objectifs et des propositions d'action qui les concernent directement. L'A21L prend alors souvent la forme d'un catalogue de projets assez hétéroclites ; il peut également s'accompagner d'une sorte de plateforme d'échanges qui permet d'articuler entre eux les projets des différents acteurs à

différentes échelles (administration, partenaires, communautés).

#### Cas d'école : Albertslund (Danemark)

Albertslund est une ville nouvelle créée dans les années 1960 dont l'objectif était de contrôler l'étalement urbain en périphérie de Copenhague tout en préservant la qualité des paysages. Sous l'impulsion de citoyens très impliqués dans

***A Albertslund, l'A21L a été initié par une société civile très organisée, avec une participation active des habitants dans la formulation des propositions d'action. La collectivité joue un rôle de coordination des actions, notamment par le biais d'un centre Agenda 21.***

la gestion de la vie collective, se sont rapidement constitués différents groupes d'usagers et autres associations d'habitants ou de locataires, qui dès le début des années 1990 vont initier la démarche d'A21L, entraînant la municipalité dans leur sillage. Les décisions vont alors se faire de manière très concertée, à l'initiative en général des groupes de citoyens. Des rencontres publiques et différents forums permettent de faire remonter des suggestions qui sont ensuite soumises aux élus, qui les amendent et les soumettent à nouveau à la population. Ce processus a ensuite été délocalisé à l'échelle des quartiers pour toucher le plus grand nombre. Les thématiques environnementales sont souvent prioritaires, mais elles permettent de soulever des enjeux socio-économiques qui finalement deviennent souvent centraux dans la formulation des propositions (par exemple la question énergie-climat renvoie à

la question des charges et donc à la recherche d'une optimisation coût-bénéfice dans

les investissements ainsi qu'à la priorisation des actions en faveur des plus fragiles) (Héland, 2004). Un « centre Agenda 21 », financé à la fois par la société civile et la collectivité, a finalement été créé afin de coordonner les projets et favoriser leur émergence aux différentes échelles concernées.

## Forces et faiblesses

Une démarche un peu similaire à celle d'Albertslund s'est développée en Norvège à Fredrikstad. Bjornaes et Norland (2003) notent que la ville est connue en Norvège pour les très nombreuses innovations que son A21L ont permis de générer, à la fois en matière de démocratie et de management de projets. Les progrès en matière d'environnement y ont par contre été plus lents et moins spectaculaires qu'à Stavanger, les processus étant plus longs à mettre en oeuvre. La pérennité des démarches dépend également de la capacité à maintenir une implication citoyenne sur le long terme, qui elle-même est fortement liée à la volonté politique et aux moyens alloués pour l'animation (Eckerberg & Dahlgren, 2007). Il faut enfin noter que ces démarches, si elles sont généralement reconnues pour leur exemplarité, sont également souvent considérées comme trop difficiles à mettre en oeuvre et trop élitistes – c'est-à-dire ne pouvant concerner que des collectivités dont le contexte sociologique et culturel est déjà favorable à ce genre de démarches.

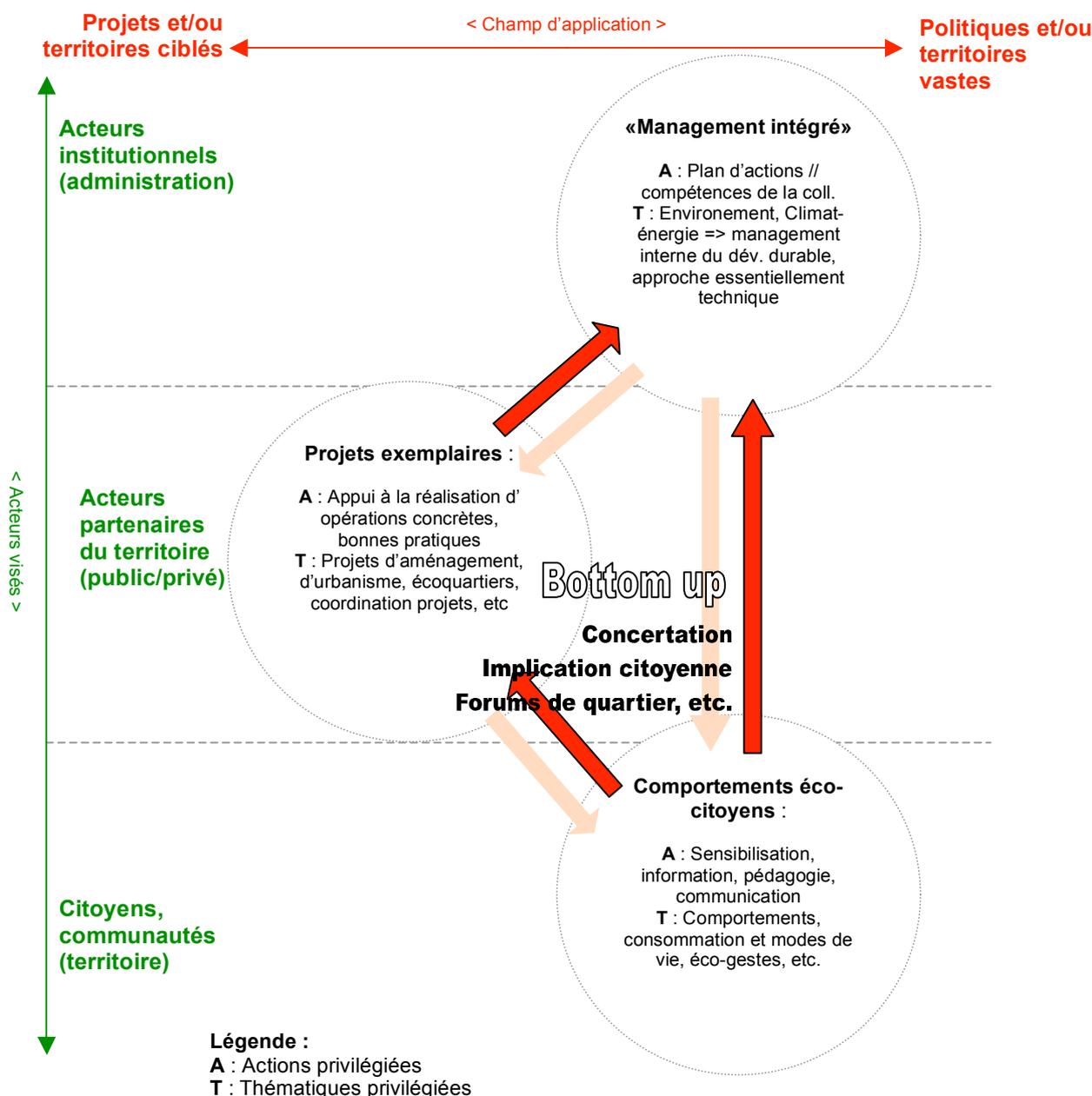
### Forces

- Dynamisation de la démocratie locale, => forte implication de la société civile (jusqu'aux citoyens) ;
- Bonne appropriation de l'A21L et des projets par les habitants ;
- Approche transversale, abordant la problématique du développement durable sous ses différents aspects (écologiques et socio-économiques).

### Faiblesses

- Démarche longue et ambitieuse, demandant un gros investissement politique et humain (=> considérée comme élitiste ou trop difficile) ;
- Progrès écologiques souvent plus lents ; les autres progrès étant plus difficiles à évaluer (gouvernance, solidarité, etc.).

## La tendance « pluriel-participatif » : rendu schématisé



Commentaire : L'articulation entre les trois approches est plus équilibrée : la collectivité cherche ici à la fois à intégrer le développement durable dans ses propres pratiques, mais aussi à faire émerger des synergies fortes sur son territoire, en impliquant directement les acteurs et les citoyens dans les processus de décision. La démarche est donc beaucoup plus participative et vise à faire éclore des propositions concrètes et des changements de comportement « par le bas », afin d'en faciliter l'appropriation. On est ici beaucoup plus proche de l'A21L tel que décrit dans les textes onusiens.

### 3.4. Bilan : quels facteurs déterminent ces tendances ?

Le bilan des A21L à l'échelle européenne est donc assez mitigé. L'engouement actuel dans certains pays (dont la France), et les quelques succès remarquables constatés ici et là sont contrebalancés par un recul des démarches dans les pays pionniers, et un désengagement de nombreuses collectivités locales. Pour conclure, il nous faut donc faire un rapide point sur les raisons qui semblent expliquer ces différentes évolutions.

#### Une évolution déterminée par des facteurs propres à chaque collectivité...

Les expériences européennes prouvent qu'un certain nombre d'éléments sont déterminants dans la réussite des démarches de développement durable (Lafferty et coll., 2001 ; Lafferty et coll., 2003 ; Lafferty et Eckerberg, 1998 ; Ekherberg et Dahlgren, 2007 ; Emelianoff, 2005 ; Knoepfel et Munster, 2004), parmi lesquels :

**Le portage et la volonté politique :** l'A21L reste dans la plupart des cas une démarche volontaire, dont la qualité et l'ambition dépendent en grande partie de la volonté politique. Dans sa version la plus ambitieuse, l'A21L est une démarche complexe et potentiellement génératrice de profondes remises en cause : elle peut alors générer des tensions et des difficultés qui ne peuvent être soutenues qu'à la condition d'un portage politique fort et déterminé. Or les A21L sont souvent portés par les adjoints à l'environnement, qui ne sont pas toujours en position de force.

**Les moyens humains et financiers mis à disposition :** nombre de démarches ont également fini par s'épuiser faute de moyens humains et financiers disponibles sur le long terme. Démarche volontaire, l'A21L est encore rarement considéré comme prioritaire ; de nombreux cas dans les pays scandinaves montrent que lorsque les moyens viennent à manquer, c'est parfois l'A21L qui sert de variable d'ajustement. Or la pérennité des démarches tient en grande partie à la mise à disposition de moyens d'animation adaptés.

**La transversalité de l'approche et son intégration au sein de l'administration :** parmi les difficultés souvent rencontrées, le décloisonnement des démarches est souvent cité. De nombreux A21L ont échoué faute d'avoir su imposer la démarche de manière transversale au sein de l'administration, où l'A21L est souvent vécu comme un élément d'ingérence au sein des services. Cela suggère un rattachement de la cellule en charge de l'A21L au plus près de la direction des services, avec des relais au sein des différentes directions, ce qui est encore trop rarement le cas (nombre d'A21L sont encore rattachés à la direction en charge de l'environnement).

**La réussite de l'implication de la société civile :** l'épuisement gagne aussi suite à l'essoufflement des démarches de concertation et de mobilisation des acteurs. Considérée comme un élément incontournable des A21L, cette implication citoyenne est néanmoins difficile à organiser, et surtout à pérenniser dans le temps – en particulier après la publication d'un premier plan d'actions, qui est vécu comme un aboutissement et génère fréquemment une démobilitation des acteurs (Demongeot, 2009).

## ...mais aussi de nombreux facteurs extérieurs

Cela étant dit, nombre de facteurs extérieurs ont également un rôle prépondérant dans l'évolution des démarches. Sans prétendre à l'exhaustivité, on peut ici signaler quelques éléments qui semblent particulièrement importants :

**L'évolution des réseaux internationaux de collectivités** : les réseaux internationaux de collectivités locales ont joué un rôle important en Europe dans la phase d'impulsion des A21L, à travers des organismes phares comme l'ICLEI ou encore le réseau européens des villes durables (Sustainable cities) créé dans la foulée de la conférence d'Aalborg. Même s'ils jouent encore un rôle important dans la diffusion de bonnes pratiques, force est néanmoins de constater que ces réseaux sont aujourd'hui en perte de vitesse. Ils subissent une concurrence de la part de réseaux de collectivités qui s'intéressent à des thématiques plus restreintes mais aussi plus médiatiques, comme par exemple l'énergie et les changements climatiques. Sur ce front, Climate Alliance ou Energie-Cités font montre d'un grand dynamisme, et voient le nombre de leurs adhérents augmenter très rapidement, leur permettant aujourd'hui de peser auprès des instances européennes – ce qui a peu été le cas des réseaux de « ville durable » (Stam, 2009). Sur cette même thématique, des réseaux plus militants, constitués davantage dans une logique « *bottom up* » connaissent également un grand succès dans certaines régions, comme le réseau des Villes en transition en Grande-Bretagne (Hopkins, 2008).

**L'appui (financier et/ou méthodologique) des Etats** : la phase de décollage des A21L a été déclenchée dans presque toutes les nations européennes suite à une action de l'Etat central qui a pu prendre plusieurs formes. L'appui financier, lorsqu'il a eu lieu, a pu servir de dopant remarquable (Suède, Norvège, Danemark, etc.). Mais cette logique de financement s'inscrit dans une approche de projet qui s'avère peu compatible avec la logique de processus de long terme des A21L. Le tarissement des fonds ou leur réorientation sur des thématiques plus spécifiques (climat, énergie, biodiversité) ont alors joué un rôle crucial dans le désengagement des collectivités (Eckerberg et Dahlgren., 2007). D'autres formes d'incitations plus légères ont eu des effets moins spectaculaires, mais probablement plus durables : c'est le cas par exemple des efforts menés dans de nombreux pays visant à la mise en réseau des collectivités, la promotion et la diffusion d'informations et de bonnes pratiques, l'élaboration de cadres méthodologiques, ou encore la réalisation d'actions de formation des porteurs de projet (Knoepfel et Munster, 2004).

**Le cadre réglementaire** : enfin, la pérennisation des démarches peut également dépendre de l'évolution du cadre législatif. Si la notion d'A21L est intégrée dans des textes de loi, la démarche peut être amenée à se pérenniser plus ou moins « par la force ». Tout dépend alors du degré d'obligation portée par les collectivités pour s'engager dans une telle démarche. Les exemples sont encore aujourd'hui trop rares et récents pour qu'un quelconque jugement puisse être mené sur ces actions réglementaires – seul le Danemark semble s'être engagé sur cette voie (Bjornaes et coll., 2003 ; Héland, 2004). Il est par contre évident que la mise en œuvre de contraintes réglementaires thématiques, en particulier sur les questions environnementales, peut impacter l'évolution des démarches locales.

Pour une collectivité française, il est donc important de connaître plus précisément ce contexte « extérieur » (cadre réglementaire). Ce sujet sera l'objet des deux prochains chapitres.

## 4. L'agenda 21 local en France : une démarche qui reste volontaire...

En France, les démarches d'agenda 21 local (A21L) ont mis du temps à s'imposer parmi les collectivités territoriales. Alors que le chapitre 28 de l'Agenda 21 des Nations Unies prévoyait une mise en œuvre massive des A21L dès le début des années

**En France, malgré son intégration dans la loi, l'A21L reste une démarche volontaire. Mais son cadre de définition s'est progressivement précisé dans le courant des années 2000, alors que le nombre de démarches se multipliaient...**

1990, il aura fallu attendre la fin de cette décennie pour que les tous premiers plans d'action soient publiés en France, à l'initiative de quelques collectivités pionnières. C'est à cette époque que l'Etat va progressivement se positionner sur la question des A21L, d'abord de manière assez timide – notamment par le biais de la LOADDT. Puis, au début des années 2000, avec la publication de la Stratégie Nationale du Développement Durable, les incitations vont se préciser et un cadre de définition plus stricte va être proposé par l'Etat. Un cadre de reconnaissance et de labellisation des A21L sera ainsi établi au milieu des années 2000, suivi de l'établissement d'un référentiel d'évaluation des démarches territoriales de développement durable à partir de 2009. Le Grenelle de l'environnement n'y changera pas grand chose : la réalisation

d'un A21L reste une démarche volontaire, mais de plus en plus définie et encadrée par l'Etat. Ce positionnement de l'Etat coïncide avec une phase de forte croissance des A21L à l'échelle nationale.

### 4.1. L'Agenda 21 local dans la loi : un bilan mitigé...

#### L'Agenda 21 inscrit dans la loi...

La fin des années 1990 a été marquée à la fois par la publication des premiers A21L en France et l'intégration de cette notion dans la loi, en particulier par le biais de la Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire (loi n°99-533, dite LOADDT, ou Loi Voynet). Celle-ci préconise la création d'intercommunalités de projets que sont les Pays (en milieu rural) et les Communautés d'agglomération (en milieu urbain) : il s'agit de territoires sur lesquels la société civile et les élus sont invités à élaborer une stratégie de développement, dont la mise en œuvre fait ensuite l'objet d'un contrat entre l'autorité locale compétente, le Conseil régional et l'Etat (et éventuellement, le Conseil général). On parle de charte de pays et de projet d'agglomération qui donnent lieu à la signature d'un contrat de pays ou d'un contrat d'agglomération.

**La LOADDT prévoit que les chartes de pays et projets d'agglomération doivent être élaborés en partenariat avec la société civile (réunie au sein de conseils de développement), et être conformes aux exigences des A21L.**

La stratégie ainsi élaborée doit selon la loi aboutir à un « *projet commun de développement durable du territoire selon les recommandations inscrites dans les agendas 21 locaux du programme Actions 21 qui sont la traduction locale des engagements internationaux finalisés lors du Sommet de Rio de Janeiro des 1er et 15 juin 1992* » (articles 22 et 26 de la LOADDT).

La stratégie ainsi élaborée doit selon la loi aboutir à un « *projet commun de développement durable du territoire selon les recommandations inscrites dans les agendas 21 locaux du programme Actions 21 qui sont la traduction locale des engagements internationaux finalisés lors du Sommet de Rio de Janeiro des 1er et 15 juin 1992* » (articles 22 et 26 de la LOADDT).

Par ailleurs, la LOADDT précise les moyens de la concertation avec la société civile, dans l'esprit qui préside à l'élaboration des A21L. « *Un conseil de développement composé de représentants des milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs est créé par des délibérations concordantes des communes et des groupements ci-dessus mentionnés. Le conseil de développement s'organise librement. Il est consulté sur l'élaboration du projet d'agglomération. Il peut être consulté sur toute question relative à l'agglomération, notamment sur l'aménagement et sur le développement de celle-ci* » (Article 26).

### **...mais pas dans les faits**

***Dans les faits, la concertation a parfois bien fonctionné... mais les exigences de développement durable sont rarement prioritaires, et la notion d'Agenda 21 n'est quasiment jamais évoquée.***

L'idée sous-jacente était plus ou moins de consacrer le développement durable comme la finalité première des projets de territoire élaborés et financés dans le cadre des contrats de pays et/ou d'agglomération. Tel que le prévoyait la loi, tout projet aurait donc dû être un Agenda 21 local. Dans les faits, la constitution des Conseils de développement a souvent permis de redynamiser le dialogue avec la société civile... mais le pourcentage de projets d'agglomération ou de pays se référant explicitement à la notion d'Agenda 21 local est par contre extrêmement faible ; et chacun semble s'accorder aujourd'hui à dire que le développement durable lui-même n'a que très

rarement été la clé de voûte des stratégies et des projets élaborés dans le cadre de la LOADDT.

#### **Faire du développement durable le critère central des contrats de pays et/ou d'agglomération ? Une démarche encore peu fréquente...**

Peu de collectivités ont véritablement pris le texte de loi au pied de la lettre. Le développement durable est le plus souvent resté lettre morte, ne dépassant pas le stade du discours. Certaines exceptions sont toutefois à noter. Par exemple, la Communauté urbaine de Dunkerque a décidé au début des années 2000 de passer au crible des critères du développement durable les plus importants projets initiés dans le cadre du contrat d'agglomération. Une grille de lecture spécifique a été élaborée et utilisée en partenariat avec les différents acteurs du territoire, permettant de porter un regard neuf sur les projets initiés. Un profil de performance développement durable a été élaboré, et des pistes d'amélioration des projets ont été dessinées.

Une démarche un peu similaire a également vu le jour dans la Communauté d'agglomération du Val d'Orge en région parisienne. Cinq projets phares du projet d'agglomération ont été relus à travers le prisme du développement durable, avec la volonté de faire converger la démarche Agenda 21 avec celle du projet d'agglomération.

### **Suite au Grenelle : quoi de neuf dans la loi sur les A21L ?**

La première tentative d'inscription de la notion d'Agenda 21 local dans la loi s'est donc traduite par un relatif échec. Mais dix ans plus tard, le contexte a changé, le développement durable s'est démocratisé et la question de la réinscription des A21L dans la loi s'est posée dans le cadre des lois faisant suite à la démarche du Grenelle de l'environnement, initiée en 2007.

Le Comité opérationnel n°28 « Collectivités exemplaires » a ainsi émis plusieurs propositions visant à faire de l'agenda 21 local l'outil central de mise en oeuvre du développement durable à l'échelle des territoires. L'article 51 de la loi de programme

**Les lois Grenelle reconnaissent le rôle central des collectivités territoriales, et mentionnent l'Agenda 21 local à plusieurs reprises : comme processus de coordination, et comme outils de contractualisation...**

relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (dite loi Grenelle 1) formalise cette volonté en affirmant que « *les collectivités territoriales et leurs groupements sont des acteurs essentiels de l'environnement et du développement durable* » et prévoit la création d'organismes chargés de coordonner les démarches au niveau national mais aussi à l'échelle des régions (comité régional des agendas 21). L'article 41 reconnaît que « *les rôles complémentaires, stratégiques et opérationnels, des régions, des départements des communes et de leurs groupements sont reconnus, en matière notamment d'Agenda 21 locaux, de plan climat énergie territoriaux, de bilans des émissions de gaz à effet de serre.* » Néanmoins, seuls les Plans climat énergie territoriaux font l'objet dans la loi Grenelle

2 d'une obligation légale pour les collectivités ou leurs groupements de plus de 50.000 habitants, tandis que l'A21L est confirmé dans sa vocation de démarche volontaire non obligatoire.

Le flou est encore plus grand en ce qui concerne la notion d'A21L telle qu'entendu par la LOADDT, puisque la loi Grenelle 1 précise simplement que « *les Agendas 21 locaux seront utilisés comme outils de contractualisation entre l'Etat, les régions, les départements, les communes et leurs groupements* ».

Dans une circulaire aux préfets datant du 23 mars 2009, le ministre de l'écologie et du développement durable précise que les Contrats de projet Etat-Région devront être évalués au regard des critères du développement durable, (« *notamment les émissions de GES* ») et que, « *dans le cadre d'une contractualisation infra-régionale, les projets territoriaux de développement durable et les agendas 21 locaux pourront devenir de nouvelles références utilisées dans des supports contractuels, soit à travers l'aide à l'élaboration du projet (...) soit dans la mise en œuvre d'actions adoptées par la collectivité territoriale dont l'impact est majeur sur la durabilité du territoire* ». Un amendement proposé par le Sénat dans le cadre du vote de la Loi Grenelle 2 prévoit

**Néanmoins les A21L restent des démarches volontaires, et les moyens de la contractualisation avec l'Etat ne sont pas encore précisés.**

d'ailleurs que l'Etat pourra offrir une participation technique et financière à l'élaboration de projets territoriaux de développement durable et agendas 21 locaux (...) dont les résultats attendus contribueront aux objectifs de la Loi Grenelle 1.

Malgré tout, les objectifs et les moyens restent flous. Comme le constate l'Observatoire national des Agendas 21 locaux, le projet de loi Grenelle 2 « *n'aborde par les moyens de l'articulation entre A21L et plans climats, ni mêmes ceux de la contractualisation entre Etat et collectivités* » (Association 4D, 2009).

## 4.2. L'Agenda 21, une démarche volontaire... mais de plus en plus encadrée

L'inscription de la notion d'A21L dans la loi ne s'est pas traduite par un réel engouement de la part des acteurs publics territoriaux. Les démarches d'A21L ont donc conservé jusqu'à présent leur caractère non obligatoire. C'est davantage par la construction de réseaux d'acteurs déjà mobilisés sur ces enjeux que s'est dessiné un cadre de référence qui s'est progressivement institutionnalisé et qui tend à devenir incontournable pour des collectivités locales de plus en plus nombreuses à se lancer dans un tel processus.

### **Des appels à projets à la Stratégie Nationale de Développement Durable : la nécessité de définir plus clairement la notion d'A21L**

De 1997 à 2003, le Ministère en charge de l'environnement a d'abord initié une série de trois appels à projets qui visaient à faire émerger des « outils et démarches en vue de la réalisation d'agendas 21 locaux ». L'objectif affiché par le Ministère consistait alors à récompenser des démarches exemplaires en matière de développement durable, dans le but de structurer un réseau national d'acteurs territoriaux autour de cette notion d'A21L. L'Etat reste alors relativement neutre, se refusant à définir plus précisément la notion d'A21L et laissant aux collectivités la liberté de choisir leurs démarches le plus librement. Cette situation de grande liberté créera toutefois des

***Jusqu'au début des années 2000, l'Etat français ne définit pas précisément la notion d'A21L. Mais la SNDD va fixer en 2003 un objectif de 500 A21L d'ici à 2008, obligeant le Ministère à en préciser la définition.***

malentendus, puisque la France sera dans l'incapacité de comptabiliser de manière réaliste et efficace le nombre d'A21L sur son territoire pour la Conférence de Johannesburg, en 2002<sup>7</sup>.

En 2003, la publication de la première version de la Stratégie Nationale du Développement Durable (SNDD) va amener le Ministère à changer de posture (CIDD, 2003). Dans un chapitre consacré aux territoires, la SNDD fait à la fois le constat d'un faible engagement des collectivités dans des démarches d'A21L, et propose d'atteindre un objectif de 500 A21L d'ici à 2008. La nécessité de définir plus précisément la notion d'A21L

se fait alors plus forte, ce qui va entraîner la création d'un « cadre de référence national pour les projets territoriaux de développement durable et Agendas 21 locaux ».

### **Le dispositif de reconnaissance : vers une labellisation Agenda 21 ?**

Le cadre de référence national a été officialisé en 2006 (MEDD, 2006). Il a pour objet de définir assez précisément les caractéristiques d'un « projet territorial de développement durable » ou d'un « agenda 21 local » - les deux mentions étant finalement retenues et pouvant s'appliquer à différents types de territoires ou de projets : région, département, territoires de projets, intercommunalités, communes et

<sup>7</sup> On notera à ce propos que le bilan réalisé par l'ICLEI en 2002 (ICLEI, 2002) recense pour la France tous les projets ayant été primés dans le cadre des Appels à projets du Ministère en charge de l'environnement, alors même que ces projets n'avaient pour la plupart pas vocation à être des A21L... Il s'agissait souvent de démarches partielles, ou d'outils pouvant s'inscrire à terme dans un A21L.

même Parcs naturels régionaux. Le cadre de référence, qui a été élaboré par le Ministère en charge de l'environnement en partenariat avec de nombreuses collectivités pionnières, repose sur cinq finalités essentielles auxquelles le projet doit contribuer et cinq éléments de démarche qui doivent structurer le projet :

#### **Cinq finalités**

1. Lutte contre le changement climatique
2. Préservation de la biodiversité, des milieux et des ressources
3. Cohésion sociale et solidarité entre territoires et entre générations
4. Epanouissement des êtres humains et qualité de vie
5. Dynamiques de développement suivant des modes de production et de consommation responsables

#### **Cinq éléments de démarche**

1. Participation des acteurs
2. Organisation du pilotage
3. Transversalité des approches
4. Evaluation partagée
5. Stratégie d'amélioration continue

***Depuis 2006, un cadre de référence a été officialisé afin de définir plus précisément la notion d'A21L (sur la forme et sur le fond). Un dispositif national de reconnaissance a également été initié, permettant aux collectivités de faire reconnaître leur démarche (à condition que celle-ci corresponde au cadre de référence national).***

Après avoir été testé auprès de collectivités de toutes sortes, le cadre de référence a été officialisé par le biais d'une circulaire de juillet 2006 qui institue un comité national Agenda 21 ainsi que des comités régionaux et lance un dispositif national de reconnaissance. Dans le cadre de ce dispositif annuel, les collectivités sont invitées à présenter leurs démarches territoriales de développement durable à l'Etat, qui s'engage en retour à étudier ces dernières au regard du cadre de référence national.

Le dossier déposé par chaque collectivité est ainsi analysé par des experts mandatés par le Commissariat Général au Développement Durable, en utilisant une grille de lectures reprenant les cinq finalités et les cinq éléments de démarche du cadre de référence. Les résultats sont ensuite validés par le Comité national Agendas 21. La reconnaissance est valable pour trois ans et donne droit à la collectivité d'utiliser un logo officiel « Agenda 21 national France ». A ce jour, une centaine de collectivités ont vu leur

démarche ainsi « labellisée ».



## **Une mise en réseau progressive : des outils pour encadrer, inciter et recenser les A21L français**

Le comité national Agenda 21 comprend une cinquantaine de membres représentant certains ministères, des fédérations d'élus locaux, des établissements publics et d'autres associations. C'est notamment lui qui pilote le dispositif de reconnaissance des démarches territoriales de développement durable et agendas 21 locaux.

Les comités régionaux Agenda 21 ont quant à eux une vocation davantage orientée vers le conseil, la mutualisation de ressources et d'information, ou encore l'accompagnement des collectivités territoriales. Ils sont constitués de représentants de l'Etat, des collectivités et de la société civile, à l'initiative du préfet de région.

Enfin, un observatoire national des Agendas 21 et des pratiques territoriales de développement durable a vu le jour en 2006 à l'initiative de l'association 4D, du Comité 21, du Ministère chargé de l'environnement et du développement durable et de l'Association des maires de France. Il a pour mission de recenser et décrire les démarches (base de données), et de servir de plateforme d'échange et d'information. <http://observatoire-territoires-durables.org/>

## **Du dispositif de reconnaissance au référentiel d'évaluation des Agendas 21 : vers des outils de plus en plus normatifs**

A la demande notamment des collectivités, le Ministère a initié en 2008 une démarche de création d'un « référentiel pour l'évaluation des projets territoriaux de développement durable et Agendas 21 locaux ».

***Depuis 2008, le Ministère travaille à l'élaboration d'un référentiel pour l'évaluation des projets territoriaux de développement durable et Agendas 21 locaux. Il comporte des questions évaluatives, mais aussi des indicateurs qui permettent de réaliser un suivi des avancées vers le développement durable.***

Le référentiel, dont une version expérimentale est parue en 2009 (CGDD – Bureau des territoires, 2009), a été créé à la demande des collectivités, et en partenariat avec elles. Le référentiel a principalement pour objet de permettre à ces dernières de bâtir leur propre système d'évaluation de leurs démarches, en partant d'une base et d'une méthode communes.

Le référentiel est constitué d'un ensemble de questions évaluatives, accompagné d'un set d'indicateurs stratégiques (et secondaires), qui permettent à chaque collectivité d'évaluer les avancées vers un développement durable. Selon le ministère, « ce référentiel est complémentaire du cadre de référence national : il tente de lui donner des objectifs mesurables. Il comporte deux parties : une partie éléments de méthode, et une partie questions et indicateurs. Il ne constitue pas un guide technique sur l'évaluation, ni une grille d'évaluation au regard

*du développement durable, mais un outil pour mesurer globalement l'avancée d'un projet territorial de développement durable.*

*Sa conception repose sur un certain nombre de parti-pris, décidés au cours de son élaboration, en particuliers les deux suivants :*

- *L'Agenda 21 est vu comme un projet destiné à emmener l'ensemble des politiques du territoire vers le développement durable ; il ne s'agit donc pas d'évaluer l'ensemble des politiques, mais bien d'évaluer l'Agenda 21 en tant que projet stratégique.*
- *C'est la plus value apportée par l'Agenda 21 par rapport aux politiques « classiques » que l'on cherche à évaluer» (CGDD – Bureau des Territoires, 2009).*

Le référentiel est actuellement testé auprès de plusieurs collectivités, et fera l'objet d'améliorations en vue d'une publication finale en 2010. On retiendra que le référentiel,

**Cadre de référence et référentiel d'évaluation ont donc permis de considérablement préciser la notion d'A21L...**

s'il se veut ouvert et flexible, permet néanmoins de franchir un pas supplémentaire en direction d'un cadrage plus strict des démarches d'Agenda 21. Les questions évaluatives (par exemple : « *Existe-t-il un objectif de réduction des émissions de GES par rapport aux émissions de 1990 ? de 20% d'ici à 2020 (oui ou non) ? d'un facteur 4 d'ici 2050 ? (oui ou non)* ») sont ainsi accompagnées d'indicateurs stratégiques (par exemple : *émissions de GES à l'échelle du territoire*) et

d'indicateurs secondaires (par exemple : *émissions de GES par secteur*). Si sa description et sa définition dans la loi ne se sont guère précisées, l'A21L comme démarche volontaire est donc bel et bien en train de se structurer de manière beaucoup plus précise, à la fois sous l'égide de l'Etat et à la demande même des collectivités.

### **Des objectifs renforcés dans le cadre de la nouvelle Stratégie Nationale du Développement Durable**

Pour terminer sur ce sujet, on notera que les objectifs de réalisation d'Agendas 21 locaux sur le territoire français ont été renforcés dans le cadre de la réactualisation de

**La nouvelle SNDD fixe un objectif de 800 A21L en 2012 et consacre le cadre de référence comme élément central des démarches territoriales de développement durable.**

la Stratégie Nationale du Développement Durable (SNDD), dont la version finale devrait être publiée d'ici la fin de l'année 2009. La version provisoire publiée en février 2009 fixait un objectif de 800 A21L sur le territoire français d'ici à 2012. La SNDD précise également que le cadre de référence des projets territoriaux de développement durable doit « *devenir l'outil privilégié de la formalisation des Agendas 21 locaux ainsi que des autres projets globaux de territoire* » (notamment les plans climat territoriaux ou encore les SCoT) (CGDD, 2009).

Démarche volontaire, l'A21L voit donc son contenu et sa méthode d'élaboration à la fois se préciser et s'étendre à d'autres documents stratégiques qui eux sont pour partie obligatoires.

## 5. ...et un cadre légal qui se précise sur certains enjeux, suite au Grenelle

Conformément au choix qui a été réalisé dans de nombreux pays européens, l'A21L reste donc en France une démarche volontaire. L'A21L est de plus en plus communément considéré comme une opportunité pour les collectivités de donner une cohérence, voire une dimension stratégique à un ensemble d'actions et de politiques, dans des domaines aussi variés que l'urbanisme, la politique de la ville ou encore les transports (Association 4D, 2009). Il faut dire que chacun de ces domaines est progressivement impacté par l'émergence de nouveaux impératifs, notamment dans le domaine de l'environnement : climat, énergie, biodiversité, etc. Le Grenelle de l'environnement a évidemment accéléré ce processus d'intégration, dessinant un contexte nouveau dans lequel doivent s'insérer les démarches d'A21L. C'est en particulier sur ce contexte émergent issu du Grenelle que nous allons nous attarder à présent (Localtis, 2009).

***Note :** l'essentiel des informations apportées ici concerne les lois Grenelle, et en particulier la loi portant engagement national pour l'environnement, dite loi Grenelle 2, en cours de discussion au Sénat au moment de la rédaction de ce rapport. Les textes sont donc susceptibles d'évoluer sur certains points avant leur adoption prévue au début de l'année 2010....*

### 5.1. Climat et énergie : la nouvelle priorité ?

#### Une forte subsidiarité, du global au local

C'est probablement sur la thématique climat-énergie que les outils et les démarches se sont le plus développés au cours des années passées. Il faut reconnaître que cet enjeu a su cristalliser l'attention à toutes les échelles de territoire, du global au local, parvenant à se traduire à chacune de ces échelles par une série d'objectifs chiffrés et d'outils. A l'échelle mondiale, la Convention des Nations Unies sur le Changement Climatique (CNUCC) signée en 1992 a ainsi débouché sur un premier protocole en 1997 à Kyoto, qui prévoyait des objectifs de réduction des émissions de GES précis

**La montée en puissance de cette thématique tient notamment à l'articulation des objectifs, du global au local.**

pour les pays industrialisés (dits de l'Annexe B), assortis de différents mécanismes et outils. Ces objectifs ont été précisés puis récemment consolidés à l'échelle européenne (Paquet Energie Climat) avec une cible de réduction de 20% des émissions totales de GES de l'Union Européenne d'ici à 2020 (par rapport aux émissions de 1990). La France s'est largement appropriée ces objectifs, notamment via le Plan Climat publié en 2004 (MEDD, 2004), puis le Grenelle de l'environnement qui réaffirme l'objectif d'une réduction des émissions facteur 4 à

l'horizon 2050 (et moins 23% à l'horizon 2020). Le Plan Climat national prévoit notamment l'application de Plans Climats à l'échelle des territoires, laissant augurer d'une forme de subsidiarité assez aboutie puisque les outils et les objectifs proposés à l'échelle mondiale se retrouvent déclinés non seulement à l'échelle nationale, mais aussi à l'échelle des territoires. Cette situation permet à la thématique climatique de

disposer d'une forte légitimité, et d'une grande lisibilité – du fait de la cohérence des objectifs aux différentes échelles.

## Des outils précis, dont certains rendus obligatoires

Cette lisibilité est encore accrue suite au Grenelle de l'environnement, qui fait de cette thématique un volet prioritaire. La cohérence entre les démarches territoriales est renforcée avec la création d'un « schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie ».

Par ailleurs, les Plans climat territoriaux, qui recensent l'ensemble des actions prévues pour limiter les émissions de gaz à effet de serre, seront rendus obligatoires pour les collectivités ou leurs groupements de plus de 50.000 habitants d'ici à 2012<sup>8</sup>, et mis à jour tous les 5 ans.

**La loi Grenelle oblige les collectivités de plus de 50.000 hab à engager un plan climat territorial. Elle améliore la cohérence entre territoires, et prévoit des outils d'évaluation précis**

Le volet évaluation est également renforcé, avec la volonté affichée d'analyser l'impact sur le climat de certains plans et programmes, notamment les Contrats de Projet Etat-Région, mais aussi les programmes opérationnels des fonds structurels européens. La loi Grenelle impose également aux collectivités concernées par l'obligation de mise en oeuvre de PCET d'établir un bilan précis de leurs émissions de gaz à effet de

serre. Il est à noter que l'ADEME a de son côté développé avec les collectivités une méthode (non obligatoire) de bilan carbone pour les territoires – méthode jusque là appliquée aux organismes (entreprises, administrations).

### Le plan climat territorial

Un plan climat territorial est « *un projet territorial de développement durable axé sur la lutte contre le changement climatique et l'adaptation à ses effets* ». Le plan climat territorial peut s'insérer dans une stratégie plus large, en devenant par exemple le volet climat d'un Agenda 21 local. Les plans climat territoriaux « *participent ainsi des plans d'action pour le XXIe siècle, qui, en application de l'agenda de Rio doivent être mis en place à chaque niveau de collectivité. Ils permettent de connaître les émissions du territoire et ses tendances d'évolution, de définir une stratégie avec l'ensemble des acteurs, de fixer des objectifs et des indicateurs pour l'évaluation et de mettre en oeuvre les différentes actions de façon cohérente et justifiée. Ils comporteront un volet adaptation qui évaluera la vulnérabilité du territoire aux changements climatiques* ».

Le plan climat territorial peut s'appliquer à tous les secteurs concernés par le changement climatique : « *L'énergie consommée (maîtrise des consommations de la collectivité, production et distribution locale de l'énergie), l'urbanisme et l'aménagement, les transports, les déchets, l'agriculture la gestion de la forêt et des espaces verts, la biodiversité* ». Enfin, le plan climat territorial « *distinguera ce qui est directement sous la responsabilité de la collectivité, ce qu'elle peut influencer plus ou moins directement, ce sur quoi elle n'a pas de prise directe et pour lequel elle jouera le rôle de catalyseur. L'implication de tous les acteurs du territoire est donc nécessaire à la mise en place d'un Plan Climat Territorial* » (ADEME, 2005).

<sup>8</sup> Article 26 du projet de Loi Grenelle 2, créant une nouvelle section du chapitre IX, titre II, Livre II du code de l'environnement

## Une intégration plus systématique de la thématique climat-énergie dans les documents stratégiques (urbanisme, transport)

Enfin, le projet de loi Grenelle 2 prévoit de renforcer l'intégration de la thématique climat-énergie dans certains documents de planification des collectivités territoriales, en particulier en matière d'urbanisme, de logement ou de transport.

**Les enjeux liés au climat sont également mieux intégrés dans les outils de planification territoriale (urbanisme, déplacements, logement)**

**Urbanisme** : Le principe d'intégration des finalités de développement durable existe déjà bien souvent, mais le projet de loi précise certains points – par exemple sur la nécessité de densification dans les documents d'urbanisme. La loi<sup>9</sup> permettra ainsi aux PLU de délimiter une densité minimale de construction dans les secteurs situés à proximité des transports collectifs, afin de lier davantage les problématiques de transport et d'urbanisme. Elle autorisera un dépassement des règles de gabarit de 30% pour les constructions de haute performance énergétique<sup>10</sup>. Elle permet aux SCoT de prévoir une chronologie dans l'urbanisation, en fonction de différents critères (zones déjà urbanisées, accessibilité aux transports en commun). Elle permet également d'imposer des performances énergétiques minimales dans les zones soumises à urbanisation et rend impossible le refus d'autoriser les dispositifs de production d'énergie renouvelable sur les bâtiments, ou encore l'utilisation de matériaux renouvelables comme le bois de façade, ou les toitures végétalisées – sauf zone classée<sup>11</sup>. Enfin, il est prévu de manière plus générale que, lorsqu'ils existent, les plans climat territoriaux et leurs objectifs devront être pris en compte dans l'élaboration des documents d'urbanisme.

### Les documents d'urbanisme : principales évolutions

L'article 9 du projet de loi Grenelle 2 crée 14 nouveaux articles du code de l'urbanisme (art. L.122-1-1 à L.122-1-14) qui modifient le contenu du SCoT. Il rend obligatoire la publication d'un document d'orientation et de programmation (DOP), qui intègre des finalités de développement durable et renforce les moyens et les mécanismes pour y parvenir. Des objectifs chiffrés en matière de maîtrise des consommations d'espace devront être définis, ainsi qu'en matière de création et de réhabilitation de logements. Le DOP pourra conditionner l'ouverture à l'urbanisation de certains secteurs, notamment par rapport à des critères de performance environnementale et énergétique. Il peut également fixer des normes minimales de gabarit ou d'emprise au sol (fonction de l'accessibilité en transports en commun, les équipements collectifs, etc.). Le contrôle de légalité du Préfet est renforcé, et ce dernier peut empêcher la validation d'un SCoT, notamment si certains objectifs écologiques ne sont pas respectés.

L'article 10 modifie quant à lui le chapitre 3 du code l'urbanisme relatif aux PLU. Le PLU verra ses objectifs de développement durable renforcés, notamment en matière de consommation d'espaces, et sera lui aussi complété par un document supplémentaire : les orientations d'aménagement et de programmation. Ces dernières porteront sur l'aménagement, l'habitat et les transports. Dans chaque domaine, elles préciseront les objectifs et les moyens à mettre en œuvre pour la protection de l'environnement, le renouvellement urbain, la mixité fonctionnelle et sociale, etc.

**Bâtiments** : Le projet de loi prévoit une réglementation plus stricte de la performance énergétique des bâtiments neufs, et l'obligation de travaux sur les bâtiments existants avant 2020, ce qui concerne notamment le patrimoine des collectivités<sup>12</sup>. Le volet de contrôle du respect des réglementations thermiques sera également largement

<sup>9</sup> Article 6 du projet de Loi Grenelle 2

<sup>10</sup> Article 11 du projet de Loi Grenelle 2, modifiant l'article L-128-1 du code de l'urbanisme.

<sup>11</sup> Article 4 du projet de Loi Grenelle 2, modifiant le code de l'urbanisme, article L.111 6-2

<sup>12</sup> Article 2 du projet de Loi Grenelle 2

renforcé (un document attestant de la prise en compte de la réglementation thermique, réalisé par un contrôleur technique, sera rendu obligatoire pour les bâtiments neufs ou réhabilités). Des diagnostics de performance énergétiques (DPE) devraient être rendus obligatoires pour tous les bâtiments équipés d'un dispositif collectif de chauffage ou de refroidissement.

**Transports** : Concernant les transports, le projet de loi Grenelle 2 favorise l'autopartage en lui donnant une valeur juridique, et en proposant un label ainsi que des dispositions favorisant le développement de cette activité<sup>13</sup>. Le projet de loi inscrit l'organisation d'un service de location de vélos dans les compétences optionnelles des communautés de communes ou d'agglomération, ainsi que la possibilité dans certaines conditions de déclarer d'intérêt communautaire la voie publique où circule un transport collectif<sup>14</sup>. Une autre modification autorise l'application de la procédure d'expropriation pour extrême urgence aux projets de transport en commun en site propre (TCSP), afin de faciliter la réalisation de certains travaux<sup>15</sup>. Enfin, la mise en place d'un péage urbain est rendue possible à titre expérimental pour les collectivités de plus de 300.000 habitants.

## 5.2. Biodiversité, milieux et ressources : principales dispositions concernant les collectivités

### Biodiversité : schémas de cohérence écologique, trames vertes et bleues

Dans le domaine de la biodiversité, certaines avancées permises par le Grenelle de l'environnement vont également impacter les collectivités<sup>16</sup>. Le rôle de ces dernières

**Les SRCE dresseront une cartographie des trames vertes et bleues nécessaires à assurer les continuités écologiques. Celles-ci devront être prises en compte par les documents d'urbanisme.**

est conforté, notamment à l'échelle régionale avec la réalisation de schémas régionaux de cohérence écologique (SRCE). Ceux-ci seront élaborés dans chaque région conjointement par la Région et l'Etat, sur la base de connaissances scientifiques disponibles, et en association avec les collectivités locales et les principaux acteurs concernés. Le SRCE vise à assurer les continuités et les proximités entre milieux naturels, permettant aux espèces de circuler et d'interagir, et aux écosystèmes de fonctionner. Le SCRE devrait ainsi comprendre :

- Une description des enjeux régionaux en matière de préservation de la biodiversité et de restauration des continuités

écologiques ;

- Une liste des espaces naturels, corridors écologiques et milieux aquatiques ;
- Une cartographie des trames vertes et bleues.

Il est également précisé dans le projet de loi Grenelle 2 que les documents d'urbanisme (SCoT et PLU) devront évidemment prendre en compte ces SRCE. Il est à noter qu'un amendement déposé au Sénat et exigeant la compatibilité des documents d'urbanisme avec les trames vertes et bleues a été rejeté, les sénateurs ayant préféré retenir cette notion de « prise en compte ».

<sup>13</sup> Article 19 du projet de Loi Grenelle 2

<sup>14</sup> Article 16 du projet de Loi Grenelle 2

<sup>15</sup> Article 17 du projet de Loi Grenelle 2

<sup>16</sup> notamment à travers les articles 45 et 46 du projet de Loi Grenelle 2

## **Service public de l'eau potable : information et diminution des pertes sur les réseaux**

Le projet de loi Grenelle 2 prévoit une meilleure information du public grâce à la publication par les collectivités concernées d'un rapport annuel sur le prix et la qualité du service public de l'eau potable, ainsi qu'une note sur les redevances figurant sur les factures d'eau<sup>17</sup>.

Un inventaire et un diagnostic des réseaux d'adduction devront également être réalisés, et servir de support à l'élaboration d'un programme pluriannuel de travaux d'amélioration du réseau, afin de limiter les pertes sur le réseau. Le même genre de dispositif devrait voir le jour concernant les eaux usées (transport et traitement). Le non-respect de ces engagements dans les délais prescrits pourrait se traduire par un doublement du taux de la redevance « alimentation en eau potable ».

## **Déchets et nuisances : davantage de tri et de recyclage**

**Déchets :** Les points du Grenelle de l'environnement touchant à la gestion des déchets concernent souvent en premier lieu les collectivités territoriales. Le projet de loi Grenelle 2 impose la généralisation du tri sélectif à partir de 2012, et fixe un objectif

***Le Grenelle vise une généralisation du tri sélectif et du recyclage. La taxation au poids ou au volume des déchets ménagers n'est cependant pas encore adoptée dans le projet de loi Grenelle 2.***

de 45 % des ordures ménagères recyclées en 2015 et 75 % des emballages ménagers et d'entreprise d'ici à 2012. A cette même date, une collecte sélective des déchets organiques devra avoir été mise en place pour les marchés, les restaurants de grande taille et les grands espaces verts. Des amendements du Sénat (octobre 2009) proposent également une obligation à partir du 1er janvier 2011 de collecte sélective et de recyclage des déchets d'ameublement et de literie financée par une éco-contribution, ainsi qu'une obligation à partir du 1er janvier 2010 de collecte sélective des déchets dangereux des ménages et des aiguilles et seringues également financée par une éco-

contribution.

**Nouvelles taxes ?** Le projet de loi Grenelle prévoit également une augmentation de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) pour l'enfouissement des déchets. Une TGAP pourrait également voir le jour pour les activités d'incinération. Le Grenelle 1 préconisait par ailleurs l'introduction d'une partie incitative dans la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, permettant d'indexer partiellement le niveau de la taxe sur le volume de déchets collecté – afin d'inciter à la réduction des volumes à la source. La mesure, très attendue par certains, n'a toutefois pas encore été intégrée dans le projet de loi Grenelle 2.

**Pollution lumineuse :** Le projet de loi prévoit également des dispositions concernant certaines nuisances, comme les pollutions lumineuses<sup>18</sup>, qui concernent l'éclairage public ou l'éclairage de certains ouvrages ou édifices, afin de « *prévenir ou limiter les dangers ou trouble excessif aux personnes et à l'environnement causés par les émissions de lumière artificielle et limiter les consommations d'énergie* ».

<sup>17</sup> Article 58 du projet de Loi Grenelle 2, modifiant le code général des collectivités territoriales, article L.2224-5

<sup>18</sup> Article 66 du projet de Loi Grenelle 2, prévoyant la création d'un chapitre consacré à la prévention des nuisances lumineuses au sein du Livre V, titre VIII du Code de l'environnement

## 5.3. Le management interne du développement durable : de nouveaux dispositifs

### Les propositions du Comité opérationnel 28 du Grenelle : « collectivités exemplaires »

Dans le cadre du Grenelle de l'environnement, le Comité opérationnel n° 28 (Comop 28) avait pour thématique de travail l'exemplarité des collectivités en matière d'environnement et de développement durable. Le rapport rendu en juillet 2008 (Senna, 2009) aborde plusieurs grandes thématiques comme les achats publics durables, l'éducation et la formation au développement durable, l'aménagement durable ou encore les outils de gestion du développement durable. Les principales propositions sont détaillées ci-après – sans pouvoir pour l'instant trancher sur la suite qui leur sera donnée dans le cadre notamment des projets de loi ou autres dispositifs.

**Achats publics durables :** Le Comop 28 constate qu'une difficulté pour les collectivités engagées dans des démarches éco-responsables tient à la capacité de trouver des fournisseurs et propose par conséquent de travailler sur la structuration de

***Le Comop 28 propose d'aménager le code des marchés publics pour faciliter et systématiser l'intégration des critères environnementaux dans les appels d'offre – y compris les critères de proximité***

l'offre. Une autre difficulté tient à l'émergence de contentieux liés à ces appels d'offre durable. Le Comop 28 propose par conséquent de faire porter un effort particulier de formation des agents sur ces sujets. Il propose également d'agencer le code des marchés publics pour permettre d'inclure « *de nouveaux critères de choix environnementaux à travers l'explicitation de la commande dans le cahier des charges et dans le règlement de consultation* ». Le Comop 28 propose également une modification du code des marchés publics pour rendre non seulement possible, mais obligatoire la prise en compte des critères de développement durable dans les marchés publics. Il souhaite également que l'ambiguïté soit levée concernant la contradiction entre les principes de non-discrimination

géographique, qui interdisent d'inclure des critères de proximité géographique, et les objectifs de développement durable. L'objectif serait de pouvoir favoriser les filières courtes lorsque le bilan écologique (notamment en termes d'émissions de GES) est favorable et significatif. Enfin, le Comop 28 propose d'inclure dans les marchés de fournitures des clauses de reprise des produits en fin de vie.

**Education, formation et sensibilisation au développement durable :** Le Comop 28 constate que les collectivités sont des acteurs importants de l'éducation à l'environnement et au développement durable (EEDD). Il propose d'associer plus systématiquement les collectivités territoriales dans les processus d'EEDD. Par ailleurs, il propose d'intégrer dans le nouveau dispositif de la formation statutaire obligatoire des fonctionnaires territoriaux une formation au développement durable – en identifiant les textes de références à modifier.

**Développement urbain durable :** Le Comop 28 propose de définir de manière plus précise les concepts d'aménagement durable et d'éco-quartier (ou quartier durable). Il suggère la création d'un cadre de définition basé sur le référentiel pour les projets de développement durable et agendas 21 locaux, afin d'éclairer au mieux les décideurs et d'inciter les aménageurs à s'engager sur la voie de nouvelles formes urbaines plus en adéquation avec les finalités du développement durable.

**Le Comop 28 suggère également de préciser la définition et les outils nécessaires à la mise en œuvre d'un aménagement durable. Il propose de développer avec l'Etat des outils de comptabilité environnementale.**

**Comptabilité environnementale** : Le comop 28 constate que les outils comptables actuels ne permettent pas de mesurer convenablement l'efficacité des politiques environnementales, ni de mesurer l'impact écologique des politiques économiques. Il suggère donc la création de dispositifs « *adéquats de contrôle et d'information en matière d'environnement pouvant servir de base aux décisions politiques* », notamment sous la forme d'outils comptables, financiers ou budgétaires intégrant les finalités du développement durable, qui devront être développés en partenariat entre l'Etat et les collectivités (éco-budget, analyses de flux, analyses coût bénéfice ou coût global, etc.).

**Sur les traces de l'Etat** : En matière d'administration éco-responsable, au-delà des éléments déjà cités ci-dessus (formation des personnels, achat public), les textes issus du Grenelle de l'environnement proposent des objectifs de management environnemental des collectivités qui se calquent sur ceux fixés pour les administrations de l'Etat. Le Comop 28 reprend ainsi les objectifs fixés par le Comop 4 « l'Etat exemplaire » sur plusieurs points. Ce volet « Etat exemplaire » faisait déjà l'objet d'un chapitre entier de la Stratégie Nationale de Développement Durable, dont les objectifs et les moyens d'exécution et d'évaluation ont été précisés par la circulaire du 3 décembre 2008 relative à l'exemplarité de l'Etat au regard du développement durable dans le fonctionnement de ses services et de ses établissements publics. Il s'agit en particulier de développer auprès des agents des comportements plus vertueux, et d'améliorer la performance environnementale du patrimoine public, afin notamment de réduire la production de déchets, la consommation d'énergie, les émissions de gaz à effet de serre ou encore les consommations d'eau et de matières premières (fossiles et renouvelables).

### **Vers un rapport développement durable obligatoire pour les collectivités**

**Un rapport développement durable sera rendu obligatoire pour les collectivités, et présenté en préalable aux discussions sur le budget.**

La loi Grenelle 2 introduit enfin dans le code des collectivités territoriales un article<sup>19</sup> qui prévoit que, à chaque niveau de collectivité (commune, département, région), « *le président de l'exécutif présente, préalablement aux discussions sur le budget, un rapport sur la situation en matière de développement durable intéressant la collectivité et les orientations et programmes de nature à améliorer cette situation* ». Les communes de moins de 50.000 habitants ne devraient cependant pas être concernées par ce dispositif. Pour les autres collectivités, il est précisé dans l'état actuel des textes qu'« *un décret en Conseil d'Etat fixera un cadre commun en utilisant des documents déjà demandés par la loi et en se référant au 'cadre de référence' adopté en réunion interministérielle en juillet 2006* ».

Ce rapport devrait « *mettre en valeur les projets qui ont un effet positif en termes de développement durable, sans se limiter au seul critère financier. Comme pour le rapport de développement durable des entreprises, il s'agit, dans l'esprit du Grenelle de l'environnement, de mobiliser tous les acteurs publics et privés afin que le paramètre environnemental prenne place au premier rang des critères à considérer lors de la prise de décision* ».

<sup>19</sup> Article 101 (Articles L. 2311-1-1, L. 3311-2, L. 4310-1 [nouveaux] et articles L. 3561-1 et L. 4425-7 du code général des collectivités territoriales)

## 5.4. Bilan : quel avenir pour les A21L en France ?

Contrairement à ce qui a pu se passer dans plusieurs pays européens, l'intérêt pour les A21L ne semble pas devoir retomber en France. L'introduction de cette notion dans la loi française à la fin des années 1990 n'a certes pas eu l'effet escompté en termes

***L'A21L reste donc une démarche volontaire, mais dont les contours se sont très largement précisés, dans une logique de dialogue collectivités - Etat (cadre de reconnaissance, référentiel d'évaluation...)***

de démultiplication des démarches ; mais c'est finalement sur le long terme que la mobilisation s'est faite, par le biais des réseaux de collectivités, sur la base d'une démarche volontaire et dans une logique de dialogue entre les collectivités et l'Etat. Il est trop tôt pour affirmer que cette stratégie s'avérera davantage payante que dans les pays du Nord de l'Europe, où les collectivités tendent aujourd'hui à se désengager progressivement des processus d'A21L. D'autant que, en France aussi, la thématique du changement climatique occupe une place de plus en plus centrale dans les politiques publiques. La tentation est donc forte, ici comme là-bas, de concentrer l'essentiel des efforts et des moyens sur cette thématique... mais au risque peut-être d'une technocratisation des

démarches. Car c'est bien cette tendance (que nous avons qualifiée d'« écolo-techno » dans le chapitre 3) qui semble aujourd'hui prendre le dessus.

Le Grenelle de l'environnement n'a fait que proposer des pistes ou renforcer des

***Les textes du Grenelle ne font que renforcer les contraintes, ou proposer des outils sur certaines thématiques du développement durable***

contraintes légales, et ce sur de nombreuses thématiques touchant au développement durable. Comme nous l'avons constaté, l'A21L reste quant à lui une démarche volontaire. Les récents textes de loi s'y référant sont encore assez flous. Mais le cadre de reconnaissance nationale et le référentiel d'évaluation ont toutefois permis de préciser les contours d'une démarche d'A21L. Et les textes du Grenelle de l'environnement se réfèrent à de nombreuses reprises à ce cadre, considérant plus ou moins explicitement l'A21L (ou le projet territorial de

développement durable) comme un outil de coordination des démarches, des projets et/ou des stratégies locales en matière de développement durable. Dans le meilleur des cas, il pourrait donc s'agir d'un projet d'ensemble, volontairement porté par une collectivité sur une base de forte gouvernance et dont le Plan climat territorial, les documents d'urbanisme et de transport, les contrats de territoire ou encore la politique de la Ville ne seraient finalement que des traductions légales et thématiques. L'Agenda 21 pourrait également servir d'élément de coordination entre les acteurs publics agissant sur un même territoire (Association 4D, 2009). Il deviendrait alors cet outil de coordination ambitieux, impliquant largement les acteurs du territoire à l'image de ce que laissaient entendre les textes originaux des Nations Unies. Mais sur ce point, il faut bien admettre que rien n'est encore sûr : en termes d'ambition, l'A21L sera bel et bien ce que les acteurs qui s'en empareront auront décidé d'en faire.

## Conclusion

**La durabilité renvoie à deux projets politiques opposés : un projet d'écologie politique en rupture avec le productivisme, ou un projet d'accompagnement de ce même productivisme grâce à l'émergence de technologies « propres ».**

Le développement durable a connu un succès retentissant au cours des deux dernières décennies. Son grand mérite est d'avoir permis d'engager un dialogue entre des acteurs dont les points de vue sur la double question de l'environnement et du développement semblaient inconciliables. Pourtant, nous avons pu constater que ce consensus n'était en fait que très superficiel (chapitre 1). Les divergences persistent largement, en particulier autour de la notion de durabilité. D'un côté, les tenants d'une durabilité dite forte, encore marginaux mais de plus en plus nombreux, se réclament le plus souvent d'une écologie politique engagée, proposant une sortie d'un système productiviste jugé à la fois aliénant (pour l'homme) et destructeur (pour la planète). De l'autre, les tenants de la durabilité faible, encore majoritaires parmi les décideurs économiques et politiques, défendent coûte que coûte ce même système productiviste, dont ils prônent une adaptation à la marge fondée sur une croissance « verte » dopée par les technologies « propres ».

**Les acteurs publics locaux surfent entre ces deux tendances. En Europe, l'Agenda 21 se présente alors souvent comme un lieu de consensus et d'expérimentation... qui ne remet pas fondamentalement en cause l'ensemble des politiques menées par ailleurs. L'A21L peut alors décevoir, et se voir remplacer par une approche plus technique et thématique (de type plan climat).**

Entre ces deux tendances, les acteurs publics locaux ont parfois du mal à se situer. Nombre de collectivités ayant engagé des politiques dites de développement durable voient leur exécutif partagé entre ces différentes tendances. Comme nous avons pu le constater au regard des collectivités européennes pionnières (chapitres 2 et 3), l'Agenda 21 devient alors un lieu de dialogue, un outil d'élaboration de consensus qui permet de mener à bien certaines expérimentations parfois très intéressantes. Mais il faut bien admettre que, dans le meilleur des cas, l'Agenda 21 (tendance « pluriel – participatif ») n'est alors qu'un catalogue d'actions et de projets relativement exemplaires qui ne suffisent pas à remettre fondamentalement en cause l'ensemble des politiques publiques. Comme si le développement durable devait rester un projet expérimental et l'Agenda 21 une sorte de parenthèse. Agenda 21 et développement durable finissent alors par décevoir et parfois même par disparaître de l'agenda politique. C'est dès lors souvent une approche beaucoup plus thématique, technique et pragmatique qui prend le relais : en mettant l'accent sur les enjeux environnementaux, voire sur un élément encore plus restreint, comme l'énergie et le climat (tendance « éco-techno »). La diffusion de ces objectifs thématiques dans les plans et les programmes est alors plus facile à mener et à systématiser.

En France (chapitres 4 et 5), où le décollage des démarches d'Agenda 21 a été plus tardif, la situation est un peu différente. En particulier parce que l'Etat a su tisser un lien entre collectivités pour parvenir à la définition d'un cadre de reconnaissance des Agendas 21 locaux, et ce au moment même où ces démarches connaissent un engouement assez remarquable. Cette dynamique a été renforcée par le Grenelle de l'Environnement, qui vient accentuer un certain nombre de dispositifs réglementaires qui concernent directement les collectivités territoriales (en matière d'urbanisme, de

logement et de transport notamment). Pour autant, la question de l'Agenda 21 et de son devenir est loin d'être arrêtée. Car la plupart des nouveautés réglementaires s'orientent plutôt vers une tendance « *éco-techno* », notamment sur la thématique énergie-climat, avec une obligation légale de mise en œuvre de Plans Climat Territoriaux pour les collectivités de plus de 50.000 habitants. C'est également cette thématique qui fait le plus systématiquement l'objet d'une volonté d'intégration sous la forme d'objectifs parfois chiffrés dans les plans et programmes. L'Agenda 21, lui, restera une démarche à la fois plus participative et plus transversale

**La France n'échappe pas complètement à cette tendance. Mais l'A21L a encore une chance d'y devenir une démarche d' « excellence »**

qu'un Plan Climat... mais non obligatoire. Il est donc assez probable que l'évolution remarquée au sein des pays pionniers soit la même en France durant les années à venir, à savoir l'émergence de deux types de démarches de planification de développement durable :

- Un développement massif des démarches que nous avons qualifié d' « *éco-techno* », notamment sur la thématique climat-énergie, du fait de l'obligation légale des Plans Climat et de la généralisation des objectifs chiffrés dans les plans et programmes ;
- Une évolution quantitative plus incertaine des Agendas 21 locaux, qui, du fait de leur caractère non obligatoire, pourraient être moins nombreux mais devenir des marques d' « excellence » – d'autant qu'ils font aujourd'hui l'objet d'un label national qui correspond assez bien à cette logique d'exemplarité.

## Bibliographie

ADEME – Agence De l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie (2005) *Un plan Climat à l'échelle de mon territoire. Guide*, Ed. ADEME, MEDD, MIES, AMF, Paris.

Association 4D (2009) *Intégrer le développement durable dans les politiques territoriales, quel rôle pour l'Agenda 21? Repères pour l'action*. Les cahiers de l'observatoire, n°3. Pub / Observatoire national des Agendas 21 locaux et des pratiques territoriales de développement durable, Paris.

Bjørnæs T., Norland I., Coenen F., 2003. *Local Agenda 21 in the Nordic Countries : National strategies and local status*. PROSUS, University of Oslo, Oslo.

Bjørnæs T., Norland I., 2002. « Local Agenda : pursuing sustainable development at the local level » in Lafferty W. M., Nordskog M., Aakre H. E. (eds) 2002. *Realizing Rio in Norway. Evaluative studies of sustainable development*, Prosus, University of Oslo, Oslo, pp. 43-61.

Bourg D., Schlegel J-L., 2001. *Parer aux risques de demain. Le principe de précaution*, Le Seuil, Paris.

Boutaud A., Cogérino L., 2000. *Le développement durable : une autre politique pour les territoires ? Définition pratique, mise en œuvre*. Ed. RARE, CDC, MATE, Paris.

Boutaud A., 2004. *Le développement durable : penser le changement ou changer le pansement ?*. Thèse de doctorat en science et génie de l'environnement, Ecole des Mines et Université Jean Monnet, Saint-Etienne.

Boutaud A., Gondran N., 2009. *L'empreinte écologique*, Coll. Repères, La Découverte, Paris.

CGDD – Commissariat Général au Développement Durable, 2009. *Stratégie Nationale du Développement Durable, 2009-2012. Version provisoire*. Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement Durable et de l'Aménagement du Territoire, Paris.

CGDD – Bureau des Territoires, 2009. *Référentiel pour l'évaluation des projets territoriaux de développement durable et agendas 21 locaux*, Version expérimentale, Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement Durable et de l'Aménagement du Territoire, Paris.

Church C., Young S., 2001. « The United Kingdom : Mainstreaming, mutating or expiring ? », in Lafferty W. M. (ed.), 2001. *Sustainable communities in Europe*, Earthscan, London. pp. 105-128

CIDD – Comité Interministériel au Développement Durable, 2003. *Stratégie Nationale du Développement Durable*, CIDD, Paris.

CMED - Commission Mondiale sur l'Environnement et le Développement, 1989. *Notre avenir à tous*, Editions du Fleuve, Montréal.

CNUED - Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement (1992) *Déclaration de Rio de Janeiro sur l'Environnement et le Développement*, <http://www.un.org/french/events/rio92/rio-fp.htm>

Comélieu L., Holec N., Piéchaud J-P., 2001. *Repères pour l'Agenda 21 local*, Ed. 4D, Paris.

Communauté urbaine de Lyon, 1997. *Agir pour l'environnement : charte d'écologie urbaine. Présentation du plan d'actions 1997-2001*, Communauté urbaine de Lyon, Lyon.

Communauté urbaine de Lyon, 2007. *Aimons l'avenir : Agenda 21 Grand Lyon. Version actualisée 2007-2009*. Communauté urbaine de Lyon, Lyon.

Demongeot B., Monnet L., 2005. *Objectif développement durable : comprendre et agir sur son territoire*, Ed. RARE, Paris.

Demongeot B., 2009. « La concertation à l'épreuve du temps. L'exemple de l'Agenda 21 d'Echirolles (2000-2009) », in Martel C. (dir.), 2009. *Agir pour un développement durable : quelle participation citoyenne dans les politiques territoriales ?*, Synthèse des sixièmes rencontres Petrafolia, Ed. Les Alpes de Lumière, pp. 121-133.

Diamond J., 2006. *Effondrement : Comment les sociétés décident de leur disparition ou de leur survie*, Gallimard, Paris.

Eckerberg K., Dahlgren K., 2007. « Project or Process? Fifteen years' experience with Local Agenda 21 in Sweden », *Ekonomiaz* n° 64

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

Emelianoff C., 2004. « L'urbanisme durable en Europe : à quel prix ? » in *Ecologie et Politique* n°29, pp. 21-36

Emelianoff C., 2005. « Les agendas 21 locaux : quels apports sous quelles latitudes ? », *Développement durable et territoires* [En ligne], Dossier 4 : La ville et l'enjeu du

Développement Durable, mis en ligne le 31 mai 2005, Consulté le 21 juillet 2009. URL : <http://developpementdurable.revues.org/index532.html>

Ehrlich P., Holdren J., 1971]. « Impact of population growth » in *Science*, n°171, pp. 1212-1217

Felli R., 2008. *Les deux âmes de l'écologie : une critique du développement durable*, L'Harmattan, Paris.

Héland L., 2004. « Dix ans d'Agenda 21 à Albertslund : une histoire durable ? » in *Ecologie et Politique* n°29, pp. 69-81

Hewitt N., 1995. *European Local Agenda 21 Guide. How to engage in long-term environmental action planning towards sustainability?* ICLEI, Freiburg.

Hopkins R., 2008. *The transition Handbook. From oil dependency to local resilience*. Green Books, Totnes.

ICLEI - International Council for Local Environmental Initiatives, 2002. *Second Local Agenda 21 Survey*, Background paper n°15, UN Commission on Sustainable Development.

Jonas H., 1990. *Le principe responsabilité : une éthique pour la civilisation technologique*, Editions du Cerf, Paris.

Knoepfel P., Münster M., 2004. *Guide des outils d'évaluation de projet selon le développement durable*, Office fédéral du développement territorial (ARE), Berne.

Lafferty W. M. (ed.), 2001. *Sustainable communities in Europe*, Earthscan, London.

Lafferty W. M., Nordskog M., Aakre H. E. (eds) 2002. *Realizing Rio in Norway. Evaluative studies of sustainable development*, Prosus, University of Oslo, Oslo.

Lukas K., Ross A., Fuller S., 2003. *What's in a name ? Local Agenda 21, community planning and neighbourhood renewal*, Joseph Roundtree Foundation, York.

Localtis, 2009. *Dossier législatif : Le projet de Loi Grenelle décrypté*, Consulté le 20 novembre 2009 : <http://www.localtis.info>

Lomborg B., 2004. *L'écologiste sceptique : le véritable état de la planète*, Le cherche midi, Paris.

LRD – LaRevueDurable, 2008. *Electricité et climat : non au charbon ! oui aux économies*, in LaRevueDurable, n°31, pp. 13-14

Meadows D.H., Meadows D.L., Randers J., Behrens W.W.III, 1972. *The limits to growth : a report for the Club of Rome's Project on the Predicament of Mankind*, Potomac Associates Books, Londres.

MEDD – Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable, 2004. *Plan Climat 2004*, MEDD, Paris.

MEDD – Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable, 2006. *Projets territoriaux de développement durable et Agendas 21 locaux : Cadre de référence*, MEDD, Paris.

négaWatt, 2005. *Scénario négaWatt 2006 pour un avenir énergétique sobre, efficace et renouvelable. Document de synthèse*, Association négaWatt, Mèze.

Passet R., 1979. *L'économique et le vivant*, Payot, Paris.

Rosnay (de) J., 1975. *Le Macroscopie : vers une vision globale*, Le Seuil, Paris.

Sachs I., Lalonde B., 1988. « Notre avenir à tous - notes critiques », *Futuribles*, n° 119, pp. 84-92

Senna P. (dir.), 2008. *Grenelle de l'environnement, chantier 28, Comité opérationnel Collectivités*

*exemplaires, Propositions – rapport final*, République Française, Paris.

Stam C., 2009, « Actions locales pour combat global » in *Novethic*, mise en ligne le 16/04/2009 : [http://www.novethic.fr/novethic/planete/institution/collectivites\\_locales/actions\\_locales\\_pour\\_combat\\_global/120034.jsp](http://www.novethic.fr/novethic/planete/institution/collectivites_locales/actions_locales_pour_combat_global/120034.jsp)

Stiglitz J., Sen A., Fitoussi J-P., 2009. *Rapport de la Commission sur la mesure des performances économiques et du progrès social*, [www.stiglitz-sen-fitoussi.fr](http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr)

UICN - Union Internationale pour la Conservation de la Nature, 1980. *Stratégie Mondiale pour la Conservation*, UICN, PNUE, WWF, Gland.

UNSD – United Nations Division for Sustainable Development, 2005. *Agenda 21*, mis en ligne le 11 août 2005, Consulté le 9 octobre 2009. URL : <http://www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/french/action0.htm>

VINAY C., 1999. *Le développement durable : nouvelle utopie ou stratégie politique ? Analyse de la territorialisation d'un concept en quête de légitimation en Rhône-Alpes, Catalogne et Québec*. Thèse de doctorat Villes et Sociétés, Université Jean Monnet, Saint-Etienne.

Vivien F-D., 1994. *Economie et écologie*, Coll. Repères, La découverte, Paris.