

Du Développement Durable à l'Agenda 21

Quinze ans après l'émergence officielle du **Développement Durable** sur la scène institutionnelle et politique (Sommet de Rio, 1992), le Développement Durable reste un défi mondial. La crise écologique, la pauvreté, l'inégalité dans l'accès à l'éducation et à la santé, sont toujours à l'ordre du jour.

Dans la foulée des engagements mondiaux pris dans le cadre de l'ONU, l'Europe a intégré les finalités du développement durable dans ses stratégies : les premières orientations, en 2001 (stratégie de Göteborg) venaient compléter les objectifs de croissance et d'emploi fixés par la stratégie de Lisbonne ; en 2005, la Commission européenne définissait de nouveaux objectifs qui mettent au premier plan la lutte contre le changement climatique, les transports durables, les modes de consommation et production durables, la conservation et la gestion des ressources naturelles, la santé publique, la cohésion sociale, la lutte contre la pauvreté dans le monde et les défis mondiaux en matière de développement durable. Les collectivités locales ont démontré que leur rôle est essentiel pour atteindre cet ensemble d'objectifs dans un contexte mondial dont de nombreuses tendances sont largement orientées vers la non-durabilité.

Le chapitre 28 de l'**Agenda 21** de Rio, leur assigne une responsabilité majeure : « Les autorités locales sont amenées à mettre en oeuvre un programme d'Agenda 21 à leur échelle, intégrant les principes du développement durable, à partir d'un mécanisme de consultation de la population ». C'est dans ce contexte de mobilisation des collectivités « pour un développement qui réponde aux besoins du présent sans compromettre les chances des générations futures », que les collectivités, les Départements, les établissements scolaires et les entreprises s'engagent à leur tour dans un processus d'Agenda 21 qui soit à même de rassembler, d'orienter et d'innover, dans la cohérence, dans les politiques.

D'un concept global à une action locale.

Le Développement Durable correspond à une réflexion globale, qui progresse depuis les années 60 et entend maîtriser la conséquence de la « course au développement », afin de réduire ses nuisances vis-à-vis de la gestion des ressources de l'écosystème, de la qualité de l'environnement, de l'équilibre social ainsi que des inégalités de développement économique.

Cette réflexion est conduite à la fois au niveau mondial, au niveau européen, au niveau des territoires nationaux, de façon très inégale, au travers des discours et des réalités, au niveau local : en France par les Régions, les Départements, les territoires de Projet, et en particulier les intercommunalités, dont les choix mis en oeuvre confirment progressivement la validité du principe « penser global, agir local ».

Les Nations Unies se sont ainsi engagées, en 1992 à Rio de Janeiro, à établir un plan d'actions mondial pour le Développement Durable au 21ème siècle. C'est alors que le concept d'"Agenda 21" est né. A l'échelle de son territoire, chaque collectivité est invitée à participer à cette démarche, en s'engageant dans l'élaboration d'un "[Agenda 21 local](#)", et en en concrétisant ainsi le fondement.

Ces deux amendements constitutionnels appellent plusieurs commentaires. En premier lieu, ils affirment que les politiques publiques doivent promouvoir « un Développement Durable ». L'emploi de l'article indéfini n'est pas sans importance car il signifie, fort heureusement, que plusieurs modèles de développement durable sont possibles.

Le trépied sur lequel repose le Développement Durable, et donc l'Agenda 21, à savoir développement économique, cohésion sociale et préservation de l'environnement, s'impose depuis qu'il est partie intégrante de la Constitution.

Dès lors, l'environnement ne doit plus être confondu avec le Développement Durable. Il en est une des trois composantes, à égalité avec les deux autres, l'économique et le social.

De plus, l'objectif n'est pas la seule protection de l'environnement, mais également sa mise en valeur. En particulier, différentes réglementations sont venues renforcer la prise en compte de l'environnement, notamment dans les procédures de planification territoriale et notamment les procédures d'établissement d'un SCOT, ou d'un PLU.

Un second niveau d'enjeu renforce l'incitation des collectivités à réaliser des projets de Développement Durable, à savoir l'exigence des programmes nationaux et européens de plus en plus sélectifs.

La dimension du Développement Durable est présente dans la nouvelle génération de programmes européens et des Contrats de Projets Etat-Région pour la période 2007-2013. Ainsi, les projets devant être co-financés par des fonds européens devront contribuer à la stratégie de Lisbonne pour la cohésion sociale, l'emploi et la compétitivité, et à la stratégie de Göteborg pour le développement durable.

Puis dans l'aménagement à travers les projets de territoire...

Comme on peut le constater au travers des lois récentes, l'approche du développement territorial rejoint largement les préoccupations du développement durable. Ce sont les mêmes questions qui se posent, les mêmes défis pour l'action publique. En témoignent les quelques questions ci-dessous listées, parmi les plus générales relevant du développement, de l'environnement, de l'aménagement, de la cohésion sociale : Quel développement veut-on pour le territoire ? A quel rythme ? Dispose-t-on des équipements, des infrastructures nécessaires ? Quels types d'activités faut-il privilégier par priorité ? Peut-on orienter les activités en fonction des choix politiques ? Comment soutenir les activités déclinantes, aider à la réussite des activités émergentes ?

Comment soutenir le caractère pérenne de ces activités Comment « ménager » le territoire tout en l'«aménageant » ? Comment maîtriser les impacts dès la conception des projets ? Comment préserver les ressources naturelles, le cadre de vie ? Prévenir les risques naturels et technologiques ?

Quels espaces convient-il de réserver pour les besoins des populations futures ? Quelles formes urbaines veut-on mettre en avant ? Quels nouveaux besoins de mobilité, de réseaux, génèrent les projets de développement ?

Comment intégrer les populations ? Comment répondre aux besoins et aux attentes des différentes générations ? Dispose t-on des ressources suffisantes et adéquates pour les besoins d'éducation, de formation, de culture ?

Comment réduire les disparités qui se manifestent sur le territoire ? Quelles solidarités, quels partenariats faut-il soutenir sur le territoire ? Quels modes de gouvernance ?

De nouveaux principes, reconnus par la grande majorité des États, prennent désormais place dans les lois et les codes des nations concernées ; leur contenu tourne autour de quelques idées majeures que résume le cadre de référence proposé par le Ministère de l'écologie :

La première idée affirme que les êtres humains sont au centre des préoccupations du développement ;

La deuxième prend en compte le risque lié au changement climatique et la nécessité de lutter contre les pollutions atmosphériques ;

La troisième met en évidence la préservation de la biodiversité, la protection de l'environnement et une gestion responsable des milieux et des ressources ;

La quatrième idée affirme l'exigence de cohésion sociale et de solidarité entre les populations, entre les territoires et de responsabilité vis-à-vis des futures générations ;

La cinquième idée force confirme l'idée déjà exprimée dans le rapport Brundtland que l'environnement doit intégrer une conception dynamique et cohérente de développement.

Enfin, un principe important souligne l'idée que les réflexions et les propositions de plans d'action autour de ce nouveau mode de développement doivent relever d'une concertation démocratique, de façon à impliquer l'ensemble des citoyens concernés : le principe n°10 de la déclaration de RIO stipule que « la meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient ».

Si le concept de Développement Durable fait aujourd'hui l'unanimité, tout le problème

a été, pour la France comme pour d'autres pays, de le mettre en pratique. L'un des moyens fut de lui donner une portée juridique.

Une traduction du concept en droit français...

La France a pris progressivement en compte les principes qui découlent du développement durable dans différentes lois et notamment : la loi Barnier (1995), la loi sur l'Air et l'utilisation rationnelle de l'Énergie (1996), la LOADDT (1999), la loi SRU (2000), la loi sur l'Épargne salariale (2001), le Nouveau Code des Marchés Publics (2001), la loi Démocratie de proximité (2002), la Charte de l'environnement (2003)...

Il est particulièrement significatif de constater que les deux dernières modifications de la Constitution de la République ont porté, la première sur la décentralisation et la seconde sur la Charte de l'Environnement : La révision du 26 mars 2003 a ajouté dans l'article 1er de la Constitution, celui qui traite de l'organisation de la République, que « son organisation est décentralisée » ; et elle précise, dans l'article 72 que « les Collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en oeuvre à leur échelon ».

La révision du 1er mars 2005 a annexé à la Constitution, la Charte de l'Environnement et énoncé dans son article 6 que « les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. A cet effet, elles concilient la protection et la mise en oeuvre de l'environnement, du développement économique et du progrès social ».

Toutes ces questions sont le substrat des préoccupations des collectivités territoriales, en particulier lors de l'élaboration des documents de planification. Elles sont également sous-jacentes aux projets d'agenda 21, qui doivent trouver des réponses adaptées pour une qualité « soutenable » du développement.

Et enfin sous la forme d'Agendas 21

Le « Développement Durable » est fondamentalement un choix politique, au meilleur sens du terme. Il dessine une vision de l'avenir, oriente les choix et engage le territoire dans un processus de changement. Il s'appuie par conséquent sur des valeurs reconnues ainsi que sur des choix stratégiques prioritaires affirmés.

L'Agenda 21 sera, à la fin du processus, l'outil porteur du plan d'actions retenu pour traduire cette volonté politique et pour la mettre en pratique. Les modalités d'élaboration ainsi que les conditions d'évaluation des actions retenues dans l'Agenda 21 font partie intégrante de la mise en pratique d'une politique de Développement Durable, ainsi il existe des étapes nécessaires à la réalisation du projet.

En conséquence, l'élaboration d'un Agenda 21 comporte quatre étapes successives qui ne peuvent se développer que dans une concertation impliquant une forte participation de tous les acteurs impliqués :

1. **La réalisation** d'un état des lieux qui permette d'établir un diagnostic dynamique et à partir de là de mettre en évidence les principaux enjeux et les priorités du Département.
2. **L'organisation** d'une concertation forte, qui se développe dans chacun le territoire et permette d'enregistrer les suggestions d'actions de façon à préparer le contenu du programme à venir.
3. **La mise au point** d'un plan d'action découle des stratégies et des enjeux qui seront définis.
4. **La préparation** des évaluations, par le biais du choix d'indicateurs qui devront permettre d'évaluer les actions menées et les marges de progrès à réaliser.

L'approche méthodologique précise ces 4 points en structurant le processus d'élaboration de l'Agenda 21 autour d'une dizaine d'étapes clés qui sont les suivantes :

1. **Comprendre** les enjeux du Développement Durable appliqué aux politiques locales ;
2. **Mobiliser** l'ensemble des personnes concernées, aussi bien ceux qui vont travailler à la réalisation du projet (agents territoriaux, directeurs...), que ceux qui devront être consultés (élus, acteurs importants du territoire, population...) ;
3. **Mettre en place** une démarche de coproduction pour une élaboration coopérative et participative ;
5. **Identifier** les pratiques et démarches de Développement Durable déjà en place ;
6. **Organiser et animer** la concertation pour obtenir un projet partagé ;
7. **Élaborer un diagnostic** partagé, capable de préciser les points forts et les points faibles du territoire et des pratiques à l'oeuvre ;

8. **Définir** les enjeux et objectifs qui découlent du diagnostic partagé et servent d'appui à l'élaboration d'une stratégie ;
9. **Choisir** la stratégie de Développement Durable et cerner l'ambition du plan d'actions ;
10. **Définir** et mettre en œuvre le plan d'actions ;
11. **Évaluer**, redéfinir et communiquer le projet d'agenda 21
12. Tout au long du processus, **sensibiliser** à la démarche, communiquer.

L'approche méthodologique de l'Agenda 21 se structure autour d'un fil conducteur clair qui apporte une garantie de rigueur et de cohérence entre les étapes du projet.