



Projets territoriaux de développement durable et agendas 21 locaux

Un cadre pour l'action

Octobre 2005



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE



Ministère de l'Ecologie
et du Développement Durable

Les finalités essentielles du développement durable

En 1992, la France s'engageait, aux côtés de 177 autres pays, à promouvoir le développement durable, en signant la déclaration de Rio et en validant l'Agenda 21, ou programme « Action 21 », programme d'actions pour un développement durable de la planète. Ce dernier est défini comme un développement qui «

répondre aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures et des autres peuples à satisfaire leurs propres besoins ».

A l'échelle des territoires (collectivités et leurs groupements, territoires de projet), le programme Action 21 préconise la mise en place d'agendas 21 locaux,

démarches volontaires visant à décliner et à mettre en oeuvre localement ce programme global, à travers un projet de territoire et un programme d'actions partagé par les habitants. L'Etat s'est engagé, dans la Stratégie nationale de développement durable adoptée en 2003, à soutenir ces démarches et à oeuvrer en faveur de leur généralisation.



Cinq finalités sont mises en avant dans un certain nombre de textes et de déclarations internationaux fondateurs du développement durable.

Chacune d'entre elles est transversale aux enjeux sociaux, environnementaux et économiques. Elles sont interdépendantes et doivent être poursuivies de front. La déclinaison opérationnelle de ces finalités vise à une amélioration continue du territoire à long terme. Elle s'appuie notamment sur la réversibilité des choix de développement et l'expression d'une solidarité avec le reste des hommes et de la planète :

- **Lutte contre le changement climatique et protection de l'atmosphère**

Pour limiter l'élévation de la température mondiale, la France s'est fixé comme objectif de diviser par quatre ses émissions de gaz à effet de serre d'ici 2050. Maîtrise de la demande d'énergie et recours aux énergies renouvelables devront orienter les choix de développement territorial. En parallèle, prévenir les effets inévitables du réchauffement déjà à l'oeuvre obligera à prendre des mesures d'adaptation dans différents domaines.

- **Conservation de la biodiversité, protection des milieux et des ressources**

Les biens et services apportés par la biodiversité sont innombrables et pour la plupart irremplaçables. Il est urgent, si l'on souhaite léguer aux générations futures une planète vivable, de préserver au maximum la diversité biologique, et de mettre en oeuvre une gestion

raisonnée des milieux et des ressources naturelles. Ceci demande des modifications de comportements, ainsi que des choix économiques et politiques forts.

- **Cohésion sociale et solidarité entre territoires et entre générations**

Priorité nationale sans cesse réaffirmée, la cohésion sociale suppose de recréer ou de renforcer le lien entre êtres humains, entre sociétés et entre territoires, et de s'assurer d'un juste partage des richesses.

- **Epanouissement de tous les êtres humains**

Permettre à tous l'épanouissement par l'accès aux biens et services essentiels, sans hypothéquer les possibilités d'épanouissement des générations futures ni de ceux et celles qui vivent ailleurs sur la planète, est gage d'un développement harmonieux des territoires.

- **Dynamique de développement suivant des modes de production et de consommation responsables**

Une consommation et une production plus responsables se doivent d'être à la fois moins polluantes, moins prédatrices en terme de ressources et de milieux naturels, et de limiter au maximum les risques pour l'environnement et les conditions de la vie sur terre. L'objectif du progrès social et l'épanouissement de chacun doit orienter les choix économiques et l'innovation.

Les éléments déterminants d'une démarche de développement durable

Le développement durable correspond avant tout à un processus : véritable changement culturel, il implique, au sein de la collectivité ou de la structure porteuse du projet, de nouvelles méthodes de travail, plus collectives, plus transversales, et la mise en place d'une nouvelle organisation qui

rende possible la coproduction, la mise en oeuvre et l'évolution, au cours du temps, d'une stratégie d'amélioration continue. La démarche suivie est fondamentale pour la réussite du projet.

Les échanges et les témoignages de multiples acteurs des territoires ayant déjà entrepris des agendas 21 – ou des démarches similaires – conduisent à focaliser l'analyse de la démarche de développement durable d'un territoire sur cinq éléments déterminants :



- **La participation des acteurs** est nécessaire pour rendre compte de la complexité du système local, permettre à tous les habitants et acteurs du territoire de s'appropriier et de faire vivre le projet. Elle doit être recherchée à toutes les étapes de la démarche, du diagnostic au programme d'actions et à l'évaluation. Elle nécessite des moyens financiers et humains et doit donc être intégrée dans l'échéancier et le budget du projet dès l'amont.

- **L'organisation du pilotage** (de la décision à la mise en oeuvre) d'un projet de développement durable doit être adaptée et souple. L'objectif est d'assurer d'une part la cohérence et la complémentarité, dans le temps et dans l'espace, entre les politiques menées sur le territoire et sur les territoires voisins, et d'autre part la représentation des différents intérêts et les arbitrages entre eux.

- **La transversalité** de l'approche est capitale, puisqu'il s'agit de mettre en oeuvre un projet de territoire conciliant le développement économique avec l'amélioration du bien-être des habitants et de la cohésion sociale, et avec la protection des ressources environnementales et du climat. Elle doit s'exprimer à la fois dans le diagnostic préalable au projet, dans la stratégie et dans le plan d'actions. Elle se traduit également dans les méthodes de travail et les modes d'organisation des différents acteurs du projet.

- **L'évaluation** du projet et des actions menées a pour objectif de vérifier non seulement l'adéquation et la pertinence des politiques menées au regard des enjeux locaux, des principes du développement durable, et des attentes de la population, mais également l'efficacité des moyens affectés, et leur évolution. Pensée en amont du projet, elle gagnera en efficacité si les acteurs et les habitants du territoire sont appelés également à participer à la définition et à la mise en oeuvre de la méthode d'évaluation choisie.

- Tous ces éléments doivent permettre d'inscrire le projet de territoire dans **une stratégie d'amélioration continue** : apporter une amélioration de la situation initiale au regard des finalités du développement durable, et améliorer les méthodes de travail pour les rendre plus ouvertes, plus transversales, plus participatives. Les avancées doivent alors être mesurées pour pouvoir évoluer. Il est dès lors indispensable d'afficher clairement les objectifs du projet et de les assortir de moyens adaptés.

L'expression des finalités du développement durable



Tourisme : pour être durable, le tourisme doit respecter les situations géographiques, patrimoniales, environnementales et humaines à l'origine même de son développement. Adapté à la capacité d'accueil du territoire, il met en oeuvre des pratiques menant à la production de biens et services éco-responsables.



Urbanisme, habitat, logement : associer les habitants et les acteurs pour construire une vision prospective, collective et dynamique du territoire, soucieuse de sa responsabilité planétaire, et fabriquer le cadre de vie de demain, développer une politique d'accueil adaptée à la diversité

des populations et de leurs rythmes de vie, telles sont les orientations qui guident un urbanisme durable. Celui-ci valorise la vie en ville, la lutte contre l'étalement urbain, préjudiciable à l'économie du territoire comme aux ressources de la planète.



Sports et loisirs : les activités sportives et de loisirs comportent de très fortes dimensions économiques, sociales et environnementales, qui en font un domaine d'actions important pour favoriser l'émergence de pratiques et d'échanges éco-responsables.

Solidarité et coopération : une politique locale de solidarité doit offrir des conditions de vie satisfaisantes aux personnes comme aux familles, en particulier à celles qui sont le plus en difficulté dans les zones rurales ou les quartiers fragilisés ; ceci, en développant l'écoute des habitants par des actions de proximité et en contribuant à tisser des liens entre les hommes et les femmes de toutes les générations, entre les quartiers, entre les villes et les espaces ruraux qui les entourent, comme avec les territoires proches ou lointains.



Sécurité : qu'il s'agisse de risques technologiques, climatiques, naturels, industriels, ou d'actes d'incivilité, il convient de prévenir collectivement les situations d'insécurité. Ceci suppose de limiter la vulnérabilité des personnes ou des territoires, de renforcer l'autonomie et la responsabilité de chacun, et de gérer solidairement les inévitables crises ; les actions à mettre en oeuvre pour poursuivre ces objectifs sont bien sûr à adapter à ces différentes sortes de risques.



Santé : c'est un enjeu intégrateur pour les territoires, qui requiert la participation de toutes les parties prenantes. Réduire les inégalités en matière de santé commence par une meilleure connaissance de la santé de chacun, de ses conditions de vie et de travail, de ses besoins. Il faut aussi former et informer les habitants et les acteurs sur l'ensemble des composantes qui contribuent à la santé. Les modes d'action sont multiples pour offrir un cadre de vie sain et agréable : décisions d'urbanisme, amélioration de la qualité des milieux (eau, air, sols), réduction des nuisances, aménagement des temps etc.



Gestion responsable et services au public : en matière d'éco-responsabilité, le secteur public se doit d'être exemplaire. Il détient un formidable levier, grâce aux partenariats et aux contrats qu'il conclut, pour modifier les modes de production et de consommation. Il s'agit de concevoir des équipements collectifs et des services publics de qualité, satisfaisant aux finalités du développement durable, et de mettre en place une dynamique interne susceptible de les intégrer dans les pratiques administratives quotidiennes ainsi que dans les relations internes comme externes.



En projet chaque territoire avec les acteurs du territoire, identifier la fonction des caractéristiques des compétences du territoire et des territoires voisins. Mais, si chaque territoire a une particularité, l'on peut définir des priorités et quelques leviers pour aller dans le sens du développement durable. Les priorités ont été regroupées en « actions », ou « projets » s'exercer l'

ment durable dans le projet de territoire

Agriculture et forêt assurent une multifonctionnalité reconnue vis à vis du territoire, contribuant à la fois au développement économique, à la gestion de l'espace, à sa valorisation et à la protection de l'environnement.



Culture : favoriser l'expression culturelle pour tous les publics, valoriser les cultures, les langues, les arts et les savoirs locaux dans leur diversité, soutenir la création artistique et culturelle, encourager les échanges sont autant d'actions facteurs d'épanouissement pour les populations, d'attractivité et de vitalité pour le territoire.



Accès à la connaissance : faciliter l'accès à une éducation et une formation de qualité, une éducation tout au long de la vie, constitue dans bien des domaines une garantie d'adaptation aux évolutions rendues nécessaires par l'accélération des modes de communication. La recherche et l'apprentissage sont les moyens d'accès à une connaissance au service de pratiques plus responsables vis à vis de la planète et de son territoire.

préalable à un agenda 21 local, le territoire doit, en concertation avec les acteurs qui font et vivent le territoire, définir ses enjeux prioritaires, en tenant compte des caractéristiques du territoire concerné, de la structure porteuse du projet et des relations organisées avec les acteurs locaux ou d'échelles différentes. Le territoire se trouve dans une situation qui peut néanmoins définir quelques axes prioritaires sur lesquels porter l'effort pour atteindre les sens des cinq finalités du développement durable. Ces orientations et ces axes sont regroupées en quinze « domaines d'action », dans lesquels peut intervenir l'action ou l'intervention du territoire :



Déplacements, transports et infrastructures : opposer aux déplacements contraints, facteur de stress et de frustration, la liberté d'une mobilité choisie, en offrant des modes de transports et des infrastructures de qualité, adaptés aux besoins, respectueux de l'environnement, de l'atmosphère et de la tranquillité publique, tel est l'enjeu d'une politique durable de transport et de déplacements, de voyageurs comme de marchandises.



Développement économique : soutenir le développement durable d'un territoire, c'est en stimuler la vitalité en s'appuyant sur les ressources locales, humaines et environnementales, en créant les conditions favorables à l'innovation et à la mutualisation des compétences et des moyens. C'est aussi encourager les acteurs économiques à s'impliquer dans la vie du territoire, conjuguer économie de marché et gestion publique, et favoriser l'émergence de l'économie sociale et solidaire et de pratiques, de productions et d'échanges plus responsables.

Emploi : à l'échelle d'un territoire, investir dans l'emploi pour un développement durable suppose de favoriser l'accès de tous à l'emploi par le développement des compétences et de la formation, d'élaborer une stratégie territoriale en faveur de la création d'emplois, qui anticipe les besoins et s'appuie sur les ressources endogènes et sur l'innovation.



Energie : les territoires devront, en établissant un plan climat territorial, lutter contre l'effet de serre et se prémunir de l'augmentation prévisible du coût de l'énergie, en incitant à la maîtrise des consommations d'énergie, notamment dans le parc immobilier et le domaine des transports, tout en favorisant l'implantation et la production d'énergies renouvelables.

Préservation de la biodiversité et des ressources naturelles : rassembler les acteurs pour connaître l'état du patrimoine naturel et paysager local, diffuser et mutualiser cette connaissance, sensibiliser pour agir sur les pressions qui l'affectent, telles sont les actions attendues de gestionnaires d'un territoire soucieux de transmettre aux générations futures un patrimoine préservé et valorisé.



Qu'est-ce qu'un projet territorial de développement durable ?

La **charte régionale de développement durable** présente les engagements de la **région Centre** selon quatre axes :

- un territoire solidaire, garant d'une cohésion sociale (éducation, culture, sensibilisation, solidarité territoriale et internationale) ;
- un territoire équilibré, respectueux du patrimoine régional (connaissance des patrimoines, gestion et valorisation des ressources naturelles, risques) ;
- un territoire attractif, support d'un développement économique (mobilisation des acteurs économiques, innovation, recherche, attractivité, infrastructures, déplacements, partenariats interrégionaux) ;
- ancrage du développement durable dans le quotidien de l'institution régionale : une méthode de travail au service du développement durable (participation, connaissance des besoins, partenariats, moyens d'organisation, critères d'éligibilité et d'analyse, évaluation).

La réflexion, en termes d'urbanisme, engagée pour le **PADD du Plan local d'urbanisme (PLU)** de la commune du **Séquestre (31)**, 1 700 habitants, a été poursuivie, dans le cadre de l'**Agenda 21**, sur des thématiques plus larges. Les axes stratégiques retenus dans l'Agenda 21 lancé en 2004 sont :

- construire ensemble Le Séquestre (sensibilisation et information, évaluation, échanges d'expériences) ;
- vivre bien ensemble (intégration des nouveaux habitants, jeunesse, animations, services, NTIC, déplacements doux, propreté) ;
- poursuivre ensemble un développement équilibré du territoire (consommation d'espace, potentiels naturels et patrimoniaux, paysage, emploi et économie sociale et solidaire, tissu économique) ;
- oeuvrer ensemble pour les générations futures (eau, énergie, éco-responsabilité, nuisances et pollutions, déchets, jumelages).



Que l'on choisisse ou non de l'appeler « **Agenda 21 local** », un projet territorial de développement durable se doit de répondre à un certain nombre d'exigences. Il s'agit d'une démarche volontaire, concernant un territoire de projet, portée par une collectivité ou un groupement de collectivités, qui se traduit dans une stratégie et un plan d'action territorial.

L'ambition première d'un tel projet est, bien sûr, d'engager le territoire et ses habitants dans une **démarche d'amélioration continue** guidée par les principes fondateurs du dévelop-

pement durable.

Il engage chacun des usagers du territoire, des élus et des décideurs aux simples citoyens, sur sa responsabilité envers les autres, envers le reste de la planète et envers les générations futures. Il est en même temps le lieu où se construit une vision commune et engageante de l'avenir du territoire dans toutes ses dimensions (physique, économique, symbolique, sociale, etc.).

A travers chacune de ses actions, un projet territorial de développement durable ambitionne de répondre à

une ou plusieurs des cinq finalités du développement durable, et ce, sans être préjudiciable à l'une ou l'autre d'entre elles.

Les expériences déjà menées par un certain nombre de territoires « pionniers » en matière de développement durable montrent la nécessité de porter attention aussi bien aux **méthodes** employées dans la préparation, la mise en oeuvre et l'évaluation du projet, qu'au **contenu** de la stratégie et du programme d'actions à travers lesquels s'exprime le projet.



La conférence de l'Aire urbaine toulousaine (342 communes, 33 EPCI) a approuvé en 2005 la **charte interSCOT** pour une cohérence territoriale de l'**aire urbaine toulousaine**, tout exercice de planification devra en respecter le contenu. Un diagnostic partagé du territoire au regard des objectifs du développement durable a permis de mettre en évidence les principaux enjeux sociaux, économiques, environnementaux. La charte s'articule autour de quatre axes :

- assurer l'autonomie des territoires dans la complémentarité ;
- intégrer les habitants et garantir l'accès à la ville pour tous ;
- organiser les échanges dans l'aire urbaine et avec les autres territoires ;
- valoriser les espaces naturels et agricoles, gérer de manière économe les ressources (sol, air, eau, déchets...) et prévenir les risques majeurs.

31 partenaires se sont engagés avec l'Etat et le Conseil général à mettre en oeuvre la deuxième **charte d'environnement du département de la Loire** signée en 2005. Cinq axes ont été retenus :

- valoriser l'image du département en s'appuyant sur la diversité de son environnement, de ses territoires et de ses activités ;
- améliorer l'environnement au service de la qualité de la vie ;
- améliorer les territoires urbains et ruraux en renforçant l'attractivité des espaces urbains et en garantissant la qualité des espaces naturels et ruraux ;
- mobiliser les acteurs pour un développement durable et soutenir les pratiques innovantes, développer l'écocitoyenneté.