

Les agendas 21 et projets territoriaux de développement durable des pays État des lieux, caractéristiques, bilan

Les pays ont été interpellés par les questions de développement durable à l'occasion de l'approbation de la loi Voynet, dont l'article 25 prévoyait que les projets d'agglomération et les chartes de pays devaient respecter les recommandations des agendas 21 locaux, déclinaisons locales des recommandations de Rio. Mais cet article n'a souvent pas été compris, faute d'un manque de clarté, de pédagogie et aussi d'engagement de la part des pays.

En 2002, à Johannesburg, dans le cadre de la Déclaration des collectivités locales et territoriales françaises, l'ensemble des associations d'élus ont considéré que « l'émergence de nouveaux territoires, que sont les agglomérations et les pays, est à même de favoriser un développement plus cohérent des territoires au travers de politiques de planification, d'urbanisme, de déplacements, d'habitat et d'environnement mieux articulées entre elles et en meilleure adéquation avec les besoins quotidiens des citoyens au sein de leur bassin de vie. Les pays constituent donc une échelle pertinente pour poser les bases d'un aménagement et d'un développement plus durables d'un bassin de vie.

Enfin, dans le cadre de la préparation de la contractualisation 2006-2013, plusieurs pays se sont demandé comment réinterroger leur charte de pays pour réintégrer des préoccupations de développement durable.

Aujourd'hui, l'observatoire des agendas 21 (association 4D) compte treize pays engagés dans un agenda 21. De son côté, ETD a expertisé dix projets territoriaux de développement durable et agendas 21 à l'occasion de l'appel à reconnaissance du MEEDDAT (trois sessions de 2006 à 2008). Seuls les exemples des sessions 1 et 2 sont ici présentés.

Objectifs de l'intervention

Présenter les motivations, les conditions, les leviers et les freins de l'engagement d'un pays dans un agenda 21, ses spécificités ainsi que les bonnes pratiques repérées à l'occasion de l'expertise des 10 dossiers de pays.

1. L'engagement du pays dans un agenda 21

Contexte

Certains pays s'inscrivent dans le cadre de la redéfinition de leur projet territorial. Pour d'autres, l'agenda 21 est le prétexte à la création d'un premier ou d'un nouveau cadre stratégique. Enfin, l'agenda 21 permet aussi au pays de donner une cohérence à l'ensemble des champs d'action.

Motivations

Les motivations des pays pour engager un agenda 21 ne sont globalement pas différentes de celles des autres niveaux territoriaux.

Elles peuvent être internes :

- La plupart des pays ont le souhait de se mobiliser en faveur d'un développement plus durable de leur bassin de vie ;

- L'inscription dans une démarche de développement durable de type agenda 21 peut être un outil pour légitimer l'action du pays ;
- Les motivations peuvent être liées au souhait du pays de développer ou de renforcer son attractivité territoriale, en améliorant son cadre de vie.

Mais également externes :

- Certains pays peuvent être poussés à agir par des collectivités de rang inférieur (communauté de communes, commune principale) déjà engagées dans des démarches de développement durable ;
- L'effet « réseau » (= mise en réseau des collectivités engagées dans des démarches de développement durable) – développé par une autre collectivité (*ex. réseau des agendas 21 de Gironde*) ou par un organisme tiers (*ex. l'ARPE en Midi-Pyrénées*) – peut jouer (*autres réseaux en Rhône-Alpes, Île-de-France*). La prise en compte du développement durable ne va pas de soi et nécessite une étape de sensibilisation afin de permettre son appropriation. Dans ce sens, les différents réseaux ont un rôle important ;
- Certaines Régions ont eu un impact dans l'élaboration des agendas 21. *Pour la Région Centre, l'élaboration d'un agenda 21 est un préalable à la contractualisation ; pendant plusieurs années, la région Nord-Pas-de-Calais a financé l'élaboration d'agendas 21 (PRASA) mais elle a récemment choisi de réorienter son action.*

Articulation de l'agenda 21 avec le projet de territoire

On observe souvent une dissociation entre l'agenda 21 et le projet stratégique de la collectivité, quel que soit le niveau territorial : certains grands pans des politiques sectorielles ne sont pas traités dans l'agenda 21 (*ex. culture, tourisme, santé, scolaire et parascolaire...*).

La spécificité des pays est que par nature, il n'y a pas de dissociation entre leur projet de territoire et leur agenda 21, ce dernier étant en fait le projet du pays (ré)-interrogé au regard du développement durable. Mais cela ne signifie pas nécessairement que les agendas 21 de pays traitent de l'ensemble des champs thématiques.

2. Maîtrise d'ouvrage et champs d'actions de l'agenda 21

Maîtrise d'ouvrage

Les pays n'ont pas de maîtrise d'ouvrage, sauf s'ils sont constitués sous forme d'un syndicat mixte et que les communes qui le composent lui ont transféré certaines compétences (SCoT, tourisme,...). La problématique se pose de la même façon pour la mise en œuvre d'un agenda 21 et le pays s'inscrit plutôt dans une logique d'animation, de sensibilisation (pédagogie) et d'incitation.

Le Pays basque anime le tissu local (collectivités, professionnels, éducation / université...) pour intégrer dans le fonctionnement de ces acteurs et dans leurs activités les principes du développement durable.

L'agenda 21, comme le pays, reste une démarche de coopération. L'existence d'une gouvernance est souvent un préalable indispensable à l'élaboration et la mise en œuvre d'un agenda 21 partagé.

Champs d'action

La spécificité des pays est que, comparé aux autres collectivités ou même aux syndicats mixtes de PNR, les pays ne peuvent pas développer beaucoup d'actions en interne, sur le champ de l'écoresponsabilité ou des pratiques d'achats. Ils peuvent en revanche sensibiliser les autres collectivités, leurs partenaires et les habitants à des pratiques plus respectueuses.

Les pays sont souvent contraints d'aller sur des terrains consensuels (ex. environnement, habitat, cadre de vie...) et les sujets plus sujets à contentieux sont rarement abordés (ex. agriculture).

L'analyse des dix agendas 21 expertisés fait néanmoins apparaître différents champs privilégiés dans les plans d'actions :

1) la préservation de la biodiversité et la protection des milieux / ressources : préservation et restauration des paysages (haies, bocages), gestion et protection de la ressource en eau (ex. SAGE),...

Le pays Beauce-Val de Loire a instauré un suivi technique et une sensibilisation aux bonnes pratiques d'entretien des cours d'eau : accompagner, suivre et évaluer en continu les actions de restauration et d'entretien ; assurer l'interface entre les différents acteurs concernés ; développer et diffuser « les bonnes pratiques d'entretien » par un travail pédagogique continu ; définir, réaliser et diffuser un carnet des bonnes pratiques d'entretien de la Cisse et de ses affluents.

2) le développement économique : création / structuration de filières économiques basées sur des ressources locales, prise en compte de l'environnement dans la conception de zones d'activités, mobilisation des acteurs socioprofessionnels locaux...

En matière de développement économique, l'action du pays de Gâtine porte sur l'élevage qui reste important sur le territoire, mais aussi sur l'intégration d'une approche développement durable dans l'immobilier d'entreprises, sur une sensibilisation-formation des acteurs, leur mise en relation et sur les perspectives de développement de filières économiques autour des énergies renouvelables

3) accès à la connaissance : sensibilisation au développement durable et à l'éco-citoyenneté, création d'un centre de compétences sur le développement durable,...

Dans son agenda 21, le pays basque propose des actions visant à organiser le Campus Pays Basque, en se dotant d'une organisation pour développer l'enseignement supérieur et la recherche, en renforçant le potentiel de recherche en réponse aux besoins des acteurs du territoire, ainsi que les équipements pour les étudiants.

4) l'énergie et le climat : plan climat énergie territorial, OPAH développement durable / énergie, production d'énergie à partir de la biomasse (bois-énergie...), qualité environnementale et maîtrise de l'énergie dans la construction des bâtiments publics...

Pour répondre au double défi climat – énergie, le pays Loire Nature Touraine développe des actions complémentaires : amélioration de l'efficacité énergétique des bâtiments publics, réduction des déplacements par la polarisation de l'offre de services intégrant des principes d'efficacité énergétique et d'utilisation d'énergies renouvelables, sensibilisation continue dans tous les projets des acteurs du territoire aux questions d'efficacité énergétique, développement de systèmes de transport alternatifs peu émissifs en gaz à effet de serre...

3. Concertation

Les conseils de développement se sont et ont été beaucoup mobilisés sur les questions de développement durable. Mais la concertation dans le cadre de l'élaboration de l'agenda 21 est allée bien au-delà pour plusieurs pays.

Le pays de Gâtine a mobilisé de manière active près de 200 acteurs locaux au sein d'une commission prospective (transformée ensuite en conseil de

développement) pour élaborer la charte du pays. Un travail de remobilisation a été conduit en 2006 qui a débouché sur une recomposition et la mise en place de quatre commissions qui fonctionnent bien.

4. Bilan de l'action des pays en matière d'agenda 21

Atouts

L'agenda 21 peut être l'occasion pour le pays de mobiliser les intercommunalités et de leur proposer de mutualiser leurs moyens dans le domaine du développement durable, afin de mener des actions plus expérimentales et innovantes. Le pays est une structure ressource permettant le partage d'une ingénierie spécifique sur les questions de développement durable.

Les pays ont une dimension incitative et la possibilité de diffuser les initiatives. Ils peuvent également plus facilement participer, mettre en place et animer un réseau.

L'échelle du pays est jugée plus pertinente que celle de la communauté de communes (trop petite) pour porter une démarche de développement durable, ensuite portée et déclinée selon les particularités et les compétences de chaque communauté de communes.

Les pays ont une antériorité en matière de transversalité des politiques.

Le pays peut permettre un rééquilibrage territorial, par exemple en l'absence d'une agglomération.

Limites

Le pays n'a pas de compétence propre et donc pas de maîtrise d'ouvrage.

L'agenda 21, comme le pays, reste une démarche de coopération. L'existence d'une gouvernance, d'une coopération autour d'objectifs partagés, est souvent un préalable indispensable à l'élaboration et la mise en œuvre d'un agenda 21.

Il ne faut pas tomber dans une course à l'ingénierie des pays. L'engagement dans un agenda 21 ne nécessite pas forcément une ingénierie spécifique au sein du pays. L'agenda 21 est avant tout une démarche d'animation.

Apports d'une démarche agenda 21 pour un pays

L'agenda 21 peut être l'occasion d'ouvrir le pays à des champs d'habitude traités par les communautés de communes (ex. projet de vie).

L'agenda 21 permet de donner un sens et une meilleure cohérence aux différents projets du pays (mais attention à l'articulation artificielle). Il devient alors un document de référence et de coordination des différents outils, notamment entre les différents échelons du territoire (ex. Pays – collectivités – PNR).

Se poser des questions sur le développement durable permet aux collectivités qui composent le pays de travailler sur des sujets qui fâchent et de donner plus d'ambition au projet, qui peut alors devenir un véritable projet politique.